DIE VERWALTUNGSBEFUGNISSE DES BUNDESRATES.

INAUGURAL-DISSERTATION

DER JURISTISCHEN FAKULTÄT

DER FRIEDRICH-ALEXANDERS-UNIVERSITÄT ZU ERLANGEN

VORGELEGT VON

ADOLF JUNG

AUS WALDMOHR

HILFSARBEITER BEI DER STAATSANWALTSCHAFT IN ZWEIBRÜCKEN.

ACAD. IURID. BIBL. KIEL.

APPROBIERT AM 26. MAI 1910.

BORNA-LEIPZIG

BUCHDRUCKEREI ROBERT NOSKE

1910.

Referent: Universitäts-Professor Dr. Rieker

Meinen Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Literaturverzeichnis VII
Einleitung. § 1 1
Erster Teil: Die sich aus der Reichsverfassung ergebenden Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates. §§ 2—17 8
I. Das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften auf Grund Art. 7 Ziff. 2 RV. §§ 3—6 9
II. Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates auf Grund Art. 7 Ziff. 3 RV. §§ 7—9 18
III. Die sonstigen dem Bundesrate durch die Reichsverfassung zugewiesenen Verwaltungsbefugnisse. §§ 10—17 23
1. Die Beteiligung des Bundesrates an konstitutionellen Maßnahmen. § 11 24
2. Die Beteiligung des Bundesrates an auswärtigen Angelegenheiten des Reiches. §§ 12 u. 13 26
3. Die Beteiligung des Bundesrates an finanziellen und Verkehrsangelegenheiten des Reiches. §§ 14—17 28
Zweiter Teil: Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates auf Grund verschiedener Reichsgesetze. §§ 18—35 38
I. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete der Finanzwirtschaft. §§ 19—21 39
II. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Münz- und Geldwesens. § 22 50
III. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Bankwesens. §§ 23 u. 24 53
IV. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Börsenwesens. § 25 57
V. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Maß- und Gewichtswesens. § 26 59
VI. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Verkehrswesens. §§ 27—29 61
A. Eisenbahnwesen. § 27 61
B. Schiffahrtswesen. § 28 63
C. Post- und Telegraphenwesen. § 29 65
VII. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Gewerbewesens. § 30 67
VIII. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des öffentlichen Gesundheitswesens. § 31 70
IX. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Versicherungswesens. § 32 71
X. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Militärwesens. § 33 80
XI. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten. § 34 82
XII. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete der Rechtspflege. § 35 86
Schluß. § 36 91

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543504_0021

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft 6. Aufl. Bd. 2. Berlin und Leipzig 1904.

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechtes nach preußischem Staatsrecht. 2. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches auf der Grundlage des preußischen und unter Berücksichtigung des fremdländischen Verordnungsrechtes. Berlin und Leipzig 1884.

Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902.

Arndt, Über deutsches und preußisches Verordnungsrecht. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 15. Tübingen und Leipzig 1900.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1902.

Bock, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Stuttgart 1902.

Fleischer, Mehrere Fälle der Zuständigkeit des deutschen Bundesrates zur Erledigung öffentlichrechtlicher Streitigkeiten. Breslauer Diss. 1902.

Fritsch, Die Eisenbahnen. Berlin 1901.

Gierke, Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neueste Staatsrechtstheorie. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 30. Tübingen 1874.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte. Teil 1 u. 2. Leipzig 1873, 1880, 1883.

Herwegen, Reichsverfassung und Bundesstaat. Bonner Diss. 1902.

Hornung, Das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften. Leipziger Diss. 1906.

Huber, Chronologisch-alphabetisches Hauptregister zum Bundes- bezw. Reichsgesetzblatt (1867—1901). Stuttgart 1902.

Hue de Grais, Heer- und Kriegsflotte. Berlin 1904.

v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. Vorträge. Heidelberg 1904.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. 2. Aufl. Freiburg i. B. 1887.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Freiburg i. B. 1892.

Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. Berlin 1894.

Klöppel, Reichszuständigkeit und Verordnungsgewalt. In den Preußischen Jahrbüchern Bd. 52. Berlin 1883.

Knorr, Das Verordnungsrecht des Bundesrates des Deutschen Reiches. Würzburger Diss. 1906.

Koch, Der deutsche Bundesrat des geltenden Rechtes und die früheren deutschen Verfassungsentwürfe. Berlin 1897.

Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes. Berlin 1871.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Bd. 1—4. Tübingen und Leipzig 1901.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes Bd. 2, 1. Freiburg i. B. und Tübingen 1883.

Laband, Das Finanzrecht des Deutschen Reiches. In Hirths Annalen des Deutschen Reiches. Leipzig 1873.

Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1901.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Leipzig 1884.

Lusensky, Der Handel. Berlin 1904.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1868.

v. Martitz, Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36. Tübingen 1880.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. Bd. 1 u. 2. Leipzig 1893.

Meyer, G., Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltetats. In Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 8. Wien 1882.

Meyer, G., Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1872.

G. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Leipzig 1905.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Piloty, Das Reichsunfallversicherungsrecht. Bd. 1—4. Würzburg 1890 bis 1893.

Rauschenberger, Der Anteil des Bundesrates an der Reichsgesetzgebung. Heidelberger Diss. 1906.

Reichsgesetzblatt bezw. Bundesgesetzblatt. Jahrg. 1867—1910.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Bd. 1 u. 2. Leipzig 1876 u. 1877.

v. Sarwey, Allgemeines Verordnungsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 1. Freiburg i. B. und Tübingen 1887.

Schaefer, Die richterliche Tätigkeit des Bundesrates. Erlanger Diss. 1903.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. 1 u. 2. Leipzig 1881 und 1886.

Sievert, Die Zuständigkeit des deutschen Bundesrates für die Erledigung von Verfassungs- und Thronstreitigkeiten. Göttinger Diss. 1905.

Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne. Berlin und Leipzig 1886.

v. Seydel, Der Bundesstaatsbegriff. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 28. Tübingen 1872.

v. Seydel, Das Reichsverordnungsrecht. In Hirths Annalen des Deutschen Reiches. Leipzig 1876.

v. Seydel, Der deutsche Bundesrat. In Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. Bd. 3. Leipzig 1879.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Freiburg i. B. 1890.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages im Jahre 1867 (Bd. 1) und im Jahre 1870 und über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages im Jahre 1871 1. Legislaturperiode I. u. II. Session. Berlin 1867, 1870, 1871.

Thudichum, Die Verfassung des Deutschen Reiches. In Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege 1. Jahrg. Leipzig 1871.

Westerkamp, Über die Reichsverfassung. Hannover 1873.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1895 bis 1897.

Zorn, Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches. Berlin 1895.

Einleitung.

§ 1.

Die großen, weltgeschichtlichen, politischen Veränderungen in Deutschland durch die Jahre 1866, 1870/71 waren naturgemäß auf die Entwicklung der besonderen Staatslehre von bedeutendem Einfluß. Zwar hat auch schon die vorhergehende Zeit, insbesondere das tausendjährige „heilige römische Reich deutscher Nation", das am 6. 8. 1806 seine Auflösung fand, nach seiner staatsrechtlichen Seite hin den damaligen Publizisten zu scharfsinnigen Erörterungen der Wesenheit des Reiches Veranlassung gegeben.[1]) Allein alle diese Untersuchungen waren, da die tatsächlichen Verhältnisse besonders in der letzten Zeit des alten Reiches mit den rechtlichen Formen in entschiedenem Widerspruch standen und die Verfassung eine fluktuierende Machtfrage der Einzelstaaten war, trotz anscheinend realer Grundlage theoretischer Natur.

Der Deutsche Bund, dessen Haupttätigkeit darin bestand, der Entwicklung der konstitutionellen Verfassungen der Gliedstaaten unter doktrinärer Betonung des monarchischen Prinzips Hindernisse zu bereiten, die sich dem Geist der Bundesakte v. 8. 6. 1815 und der Wiener Schlußakte v. 5. 5. 1820 zuwider aus einem Bund der deutschen Staaten zu einem fast rein persönlichen Fürstenbund gestaltete,[2]) konnte einen bemerkenswerten Aufschwung der Staatswissenschaft auf dem Gebiete des besonderen Staatsrechts nicht herbeiführen.[3])

---

[1]) vgl. Stinzing, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft Bd. 2. Von der älteren staatsrechtlichen Literatur seien nur genannt Reinkink, Tractatus de regimine saeculari et ecclesiastico; Hippolitus a Lapide, Dissertatio de ratione status in imperio nostro Romano-Germanico; Severinus de Monzambano, De statu Germanico; ferner Pütter, Beitr. zum deutschen Staats- und Fürstenrecht; Leist, Lehrb. des teutschen Staatsrechts; Häberlin, Handb. des teutschen Staatsrechts.

[2]) v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs S. 4ff.

[3]) Von bedeutenderen damaligen Staatsrechtslehrern seien genannt Maurenbrecher, Staatsrecht; Jordan, Lehrb. des allgemeinen und

Die Gründung des Norddeutschen Bundes und noch mehr die Errichtung des neuen Deutschen Reiches befestigte die staatlichen Verhältnisse Deutschlands und gab dem deutschen Volke eine Verfassungsform, welche, ein adäquater Ausdruck geschichtlicher Verhältnisse, allen gerechten Ansprüchen der Nation in vollstem Maße entsprach. So war denn auch der Staatsrechtswissenschaft ein würdiges Objekt der realen, juristischen Betrachtung gegeben. Und das Staatsrecht des Deutschen Reiches hat auch seit der Zeit der Reichsgründung eine solche Zugkraft auf die Publizisten ausgeübt, daß die diesbezügliche Literatur bald mächtig anschwoll. Kein Wunder also, daß bei der Neuheit des Staatsgebildes in der Geschichte, infolge der kritischen Beleuchtung desselben nach allen Seiten hin alsbald ein die Staatswissenschaft neu pulsierendes Kontroversieren begann, das selbst heute nach beinahe 40jährigem Bestehen des neuen Reiches keineswegs ein Ende gefunden hat.

Naturgemäß beschäftigte man sich, zumal auch die Verfassungsurkunde hierauf eine bestimmte Antwort nicht gibt, von vornherein mit der Frage nach dem staatsrechtlichen Charakter des neuen Reiches. Hie Bundesstaat,[1]) hie Staatenbund[2]) war lange Zeit der Schlachtruf, der die Heere der Staatsrechtslehrer in zwei Lager teilte, bis unter der Führung Labands[3]) und Haenels[4]) die Bundesstaatspartei zu einem — wenn auch noch nicht allgemein anerkannten Siege gelangte.[4]) Neben dieser Grundfrage, deren Beantwortung die Grundlage aller verfassungs-

---

deutschen Staatsrechts; v. Dresch, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes; Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes (wohl das bedeutendste Werk bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts); Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Weitere Literatur bei Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 177 ff.

[1]) vgl. R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 37; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs S. 37 ff.; Thudichum, Verfassungsrecht S. 53; v. Gerber, Deutsches Staatsrecht S. 238; Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts Bd. 2 S. 4; Zorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 75 ff.; Meyer, Staatsrecht S. 185 ff.; Auerbach, Das Deutsche Reich und seine Verfassung S. 88 ff.

[2]) Führer dieser Partei ist v. Seydel, weswegen sie vielfach als „süddeutsche" der „norddeutschen" gegenübergestellt wird; vgl. v. Seydel, Verfassung des Deutschen Reichs S. 6; derselbe, Bayer. Staatsrecht 2. Aufl. Bd. 1 S. 264; Rehm, Annalen des Deutschen Reichs 1885 S. 67 ff. Besonders interessant ist die geistvolle Abhandlung v. Seydels in Hirths Annalen 1876 S. 641.

[3]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 51 ff.

[4]) Haenel, Vertragsmäßige Elemente S. 39 ff., Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 805, Studien zum deutschen Staatsrecht Bd. 1 S. 241. Einzig dastehend ist Ruville in seiner Schrift: Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat.

rechtlichen speziellen Probleme bilden mußte, bot die Verfassung des Deutschen Reiches ein reiches Feld zur staatswissenschaftlichen Kritik einzelner Einrichtungen. Unter allen diesen staatsrechtlichen Problemen, welche die Reichsverfassung der Wissenschaft zu lösen aufgibt, ist, wie Seydel mit Recht behauptet, die Frage nach der rechtlichen Natur des Bundesrates „weitaus die interessanteste", aber gerade aus diesem Grunde auch eine der vielumstrittensten.[1])

Schon darüber ist die Wissenschaft noch nicht einig, wer als Mitglied des Bundesrats zu gelten hat, ob die Herrscher der Einzelstaaten oder die Staaten selbst. Die Beantwortung dieser Frage hat die Feststellung zur Voraussetzung, wer oder was unter den Mitgliedern des Bundes zu verstehen ist. Denn Art. 6 RV. bestimmt: Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes ... Da im Eingang der norddeutschen Bundesverfassung wie der Reichsverfassung ausgesprochen ist, daß die dort angeführten Herrscher einen ewigen Bund mit dem Namen Norddeutscher Bund bezw. Deutsches Reich schließen, so ergibt sich, daß Bundesglieder die vertragsschließenden Monarchen und Senate sind. Eine Personifizierung der Staaten derart, daß man sie als Glieder des Bundes ansehen dürfte, kennt die Reichsverfassung nicht. Im Bundesrate sind also auch nicht die Einzelstaaten als solche, sondern die Monarchen und Senate als Repräsentanten ihrer Staaten vertreten.[2]) Hierfür spricht auch die geschichtliche Entwicklung des Bundesrates, der aus dem alten Zollbundesrat übernommen wurde; in Art. 7 des Zollvereinsvertrags v. 8. 7. 1867 wird jener als „gemeinschaftliches Organ der Regierungen", nicht der Staaten bezeichnet. Ferner spricht die Reichsverfassung selbst in Art. 9 von den Bundesratsmitgliedern als den Vertretern der Regierungen, gibt also selbst eine authentische Interpretation der vertretenen Ansicht. Ein weiteres Argument für diese Theorie liegt darin, daß Lauenburg, das, als der Bundesrat gegründet wurde, noch Staat war, keine Stimme bekommen hat. Wären die Staaten im Bundesrat vertreten, so hätte dies geschehen müssen. Schließlich kann auch noch auf das Schlußprotokoll v. 23. 11. 1870 verwiesen werden, wo in Titel IX als Recht der bayerischen Regierung der stell-

---

[1]) Holtzendorff-Brentano, Jahrb. f. Gesetzg., Verw. u. Volksw. 3. Jahrg. 1879 S. 273.

[2]) v. Seydel in Holtzendorffs Jahrb. 1879 S. 273ff.; v. Seydel, Reichsverfassung S. 132; Meyer, Staatsrecht S. 383; v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 233; and. A. Laband Bd. 1 S. 212f.; Kliemke, Staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates S. 14 f.

vertretende Vorsitz „ihres Vertreters“ im Falle der Verhinderung Preußens im Bundesrat statuiert wird.[1])

Die Vertretung der Monarchen und der Senate der freien Städte erfolgt durch Bevollmächtigte. Diese vertreten ihre Regierungen nicht in der Weise, daß sie ihren persönlichen Willen mit Rechtswirkung für die zu Vertretenden erklären, sondern sind lediglich Stellvertreter in der Erklärung, d. h. sie bilden die Organe, durch deren Mund der Willen der Regierung seinen Ausdruck findet.[2]) Hierin liegt das Moment, wodurch der Bundesrat sich von einem Parlament nach Art eines Oberhauses unterscheidet.[3]) [4])

Wenn auch die Bevollmächtigten zum Bundesrat Organe der einzelnen Bundesglieder sind, so ist damit noch nicht gesagt, daß der Bundesrat als Ganzes betrachtet Organ der sämtlichen Bundesregierungen ist.[5]) Denn er konstituiert sich nicht als Versammlung von Vertretern der Regierungen der 25 Einzelstaaten, sondern als eine neue Einheit, die von der tatsächlichen, vollständigen Vertretung aller Untereinheiten, d. h. der einzelnen Bundesglieder unabhängig ist.[6]) Ein Beschluß des Bundesrates entsteht zwar durch Willenshandlungen der Bundesregierungen. Er bildet jedoch nicht einen Willensakt dieser oder ihrer Mehrheit, sondern er ist die Willenserklärung einer neuen Einheit, die sich aus der Gesamtheit der Bundesglieder bildet. Diese neue Einheit ist das Reich.

Hieraus folgt: der Bundesrat ist ein Reichsorgan. Die Ansicht Labands,[7]) er sei daneben auch Organ der Einzelstaaten zur Ausübung und Geltendmachung ihrer Mitgliedschaftsrechte, hat auf den ersten Blick etwas Bestechendes. Allein ein solches Janusgesicht ist dem Bundesrat tatsächlich nicht eigen. Denn ein Organ der Einzelstaaten könnte er nur sein, wenn die Einzelstaaten durch ihn Willensakte vornehmen würden. Dies ist aber nicht der Fall, die Bundesmitglieder üben lediglich innerhalb des Bundesrates ihre Mitgliedschaftsrechte aus. Die Rechte erschöpfen sich mit der Abgabe der Stimme bei der Beschlußfassung. Die Durchführung der Beschlüsse erfolgt völlig unabhängig von dem Willen der Bundesmitglieder.

---

[1]) Abgedr. bei Triepel, Quellensammlung Bd. 1 S. 97.

[2]) Art. 9 RV.

[3]) Über die Bestrebungen, den Bundesrat durch ein Oberhaus oder Fürstenhaus zu ersetzen, vgl. Stenogr. Ber. des konst. Reichstags 1867 Aktenstück Nr. 18 S. 24; Stenogr. Ber. des Reichstags von 1871 S. 430f.

[4]) Winter, Der Bundesrat und die Reichsoberhausfrage S. 58ff.

[5]) Kliemke S. 24ff.

[6]) Art. 7 Abs. 2 Satz 2 RV.

[7]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 214f.

Der Bundesrat ist demnach lediglich das Reichsorgan, in welchem die einzelnen Bundesmitglieder als solche nach einem ihren Staatskräften entsprechenden Stimmenmaße für die Zwecke des Reiches zur Mitwirkung gelangen.[1])

Über die Stellung, welche der Bundesrat in dem Organismus des Reiches einzunehmen berufen ist, enthält die Reichsverfassung keine Festsetzung. Es können daher nur aus den Bestimmungen über seine Kompetenz Folgerungen in dieser Hinsicht gezogen werden.[2]) Der Kreis der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundesrates ist sehr mannigfaltig. Er hat rein negativ betrachtet alle Funktionen, die der Kaiser nach der Verfassung nicht hat.[3]) Da dem Kaiser die Vertretung nach außen und der Oberbefehl zusteht, bleibt für den Bundesrat als Haupttätigkeit die Ausübung der Gesetzgebung des Reiches. Er ist also das Organ für die Reichsgesetzgebung.[4]) In dieses Recht der Gesetzgebung teilt sich der Bundesrat mit dem Reichstag nur insoweit, als dessen Zustimmung die Voraussetzung für den Erlaß des „Gesetzesbefehles“ [5]) ist. Denn ein Gesetz ensteht noch nicht durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Reichstages und des Bundesrates. Auch wenn der Gesetzesentwurf von dem Bundesrat beschlossen und vom Reichstag ohne jede Änderung angenommen worden ist, hat gemäß Art. 7 Ziff. 1 RV. ohne Bindung an seinen früheren Beschluß der Bundesrat nochmals „über den vom Reichstag gefaßten Beschluß“ zu beschließen. Wären die übereinstimmenden Beschlüsse des Reichtages und des Bundesrates gemäß Art. 5 RV. schon das Gesetzesbefehl schaffende Moment, so müßten dem Kaiser ohne weiteres derartige gesetzwollende Beschlüsse zur Ausfertigung und Verkündung unterbreitet werden. Durch die in Art. 7 Ziff. 1 dem Bundesrat jedoch vorbehaltene Sanktion ist diesem das letzte Wort gegeben. Durch die Sanktion erst wird der gemäß Art. 5 entstandene Gesetzesinhalt Gesetzesbefehl.[6]) Durch die Notwendigkeit der Ausfertigung und Verkündigung des sanktionierten Gesetzes durch den Kaiser wird das in der Sanktion konzentrierte Gesetzgebungsrecht des Bundesrates nicht beeinträchtigt oder gemindert. Denn die Gesetzesverkündung [7]) ist nicht ein Anteil des Kaisers an der Sanktion, sondern ist ein eine Rechtspflicht begründendes

---

[1]) v. Rönne in den Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 222.
[2]) Kliemke S. 28; v. Rönne, Staatsrecht S. 194.
[3]) Laband Bd. 1 S. 232.
[4]) Art. 5, 7 Ziff. 1 RV.
[5]) Laband Bd. 1 S. 233.
[6]) Kliemke S. 40f.
[7]) Art. 17 RV.

Ehrenrecht. Die Nichtverkündung eines vom Bundesrat sanktionierten Gesetzes seitens des Kaisers würde einen Verfassungsbruch bedeuten.[1])

Demnach ist der Bundesrat das Gesetzgebungsorgan des Reiches, und die Fassung des Art. 5 RV., wonach die Reichsgesetzgebung durch den Bundesrat und Reichstag ausgeübt wird, ist als in jeder Beziehung ungenau und irreführend zu bezeichnen.[2])

Die Zuständigkeitssphäre des Bundesrates findet aber in der Gesetzgebung noch nicht ihre Grenze. Der Bundesrat hat vielmehr auch eine umfassende Mitwirkung in Reichsverwaltungsangelegenheiten. Eine prinzipielle Abgrenzung dieser Verwaltungsbefugnisse ist nicht möglich, denn sie ergeben sich nicht nur zum Teil unmittelbar aus der Verfassungsurkunde, sondern auch aus den Reichsgesetzen, so daß eine Erweiterung derselben von Jahr zu Jahr durch neue Gesetze eintreten kann, ebenso wie prinzipiell eine Einschränkung möglich wäre.[3]) Die Darstellung der einzelnen Verwaltungsbefugnisse soll nach den angegebenen Gesichtspunkten unten versucht werden.

Außerdem hat der Bundesrat auch noch Funktionen der Rechtsprechung auszuüben. Diese finden ihre Grundlage ebenfalls zum einen Teil in der Reichsverfassung selbst, zum andern Teil in Reichsgesetzen, die dem Bundesrat oder den Bundesratsausschüssen eine formell wirksame richterliche Entscheidung zuweisen.[4]) Die richterliche Tätigkeit des Bundesrates auf Grund der Verfassungsurkunde kann in Frage kommen nach Art. 77 bei Bewirkung der gerichtlichen Hilfe, wenn in einem Bundesstaat der Fall der Justizverweigerung eintritt. Am wichtigsten sind aber die Bestimmungen des Art. 76 Abs. 1 RV. für den Bundesrat als Organ der Rechtspflege; hiernach hat er Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern sie nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, auf Anrufen des einen Teiles zu erledigen. Eine weitere richterliche Funktion des Bundesrates kann auch in Art. 76 Abs. 2 RV. gesehen werden, wonach der Bundesrat zuständig ist zur Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten in einzelnen Bundesstaaten, sofern ein rechtlich bestimmter Weg, auf dem nach Landesrecht die Erledigung stattfinden könnte, nicht vorhanden ist.[5])

---

[1]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 171 f.
[2]) Kliemke S. 40; v. Seydel, Reichsverfassung S. 115 f.
[3]) Laband Bd. 1 S. 234.
[4]) Zusammenstellung bei Laband Bd. 243 ff.
[5]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 405 f.; Laband Bd. 1 S. 247;

Aus dieser in kurzen Zügen angedeuteten Kompetenz des Bundesrates läßt sich seine Stellung im Reichsorganismus ableiten. Haben wir oben festgestellt, der Bundesrat sei Reichsorgan, so läßt sich dem jetzt noch beifügen, er ist oberstes Reichsorgan. Denn er übt in der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung Funktionen der souveränen Reichsgewalt aus. Er ist demnach Repräsentant und Träger der Reichsgewalt.[1])

Schaefer, Die richterliche Tätigkeit des Bundesrates auf Grund des Art. 76 RV., Diss., Erlangen 1903.

[1]) Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die Reichsverfassung S. 46; Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs S. 66; Kliemke S. 32.

Erster Teil.

Die sich aus der Reichsverfassung ergebenden Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates.

§ 2.

Wenn man unter Gesetzgebung die Schaffung einer Rechtsordnung und unter Verwaltung die zur Erfüllung der durch die Rechtsordnung festgelegten Staatsaufgaben erforderliche Tätigkeit der Staatsorgane versteht, so ergibt sich, daß bei der Beurteilung, ob ein unter Mitwirkung des Bundesrates in die Erscheinung getretener staatsrechtlicher Akt Ausfluß der gesetzgeberischen oder Verwaltungstätigkeit des Bundesrates ist, keineswegs die äußere Form dieses Aktes maßgebend sein darf. Denn ebenso wie es legislatorische Akte in Gestalt von Verordnungen der vollziehenden Gewalt gibt, finden sich auch Verwaltungsakte in Anordnungen, die nur für ein konkretes Verhältnis wirksam werden, welche aber wegen ihrer Bedeutung im Staatsleben nur in der Form von Gesetzen, d. h. unter Übereinstimmung der Beschlüsse des Bundesrates und Reichstages wirksam erlassen werden können.

Bei der nachfolgenden Darlegung der Tätigkeiten des Bundesrates als Organ der Verwaltung mußten daher unter Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes verschiedene von der Reichsverfassung auf den Weg der Reichsgesetzgebung verwiesene Angelegenheiten, da sie trotz der Gesetzesform den Charakter von Verwaltungshandlungen behalten, mit einbezogen werden.

Eine Mitwirkung an der Reichsverwaltung derart, daß er selbständig Verwaltungsakte vornehmen und Zwangsmaßregeln zu ihrer Durchsetzung anwenden könnte, hat der Bundesrat nicht. Denn er ist nach seiner ganzen Stellung im Organismus des Reiches keine Verwaltungsbehörde.[1]) Die Ausübung des

[1]) Laband Bd. 1 S. 234; RG. Entsch. in Strafs. Bd. 7 S. 382f.

administrativen Zwanges steht vielmehr dem Kaiser oder dessen Substituierten oder in den Fällen des Art. 37 RV. den einzelnen Bundesstaaten zu. Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates äußert sich lediglich in Gestalt von Beschlüssen unter Beobachtung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Form des Art. 7 Abs. 3 RV.; in einzelnen Fällen ist, wie oben erwähnt, diese Verwaltungsfunktion in Form eines Gesetzes gekleidet.

Die Reichsverfassung hat in Art. 7 Abs. 1 eine generelle Zusammenstellung der wesentlichsten Kompetenzfälle des Bundesrates versucht. Dies erfolgte, wie der Präsident des Reichskanzleramtes in der Sitzung des Reichstages v. 5. 12. 1870 ausführte, aus folgendem Grunde, der zugleich den Wert dieser Verfassungsbestimmung beleuchtet: „Diese Zusammenfassung von Bestimmungen, die wesentlich übereinstimmend sich an anderen Stellen der Bundesverfassung finden, hat eine ins Gewicht fallende materielle Bedeutung nicht. Es wurde Wert gelegt auf diese Zusammenfassung, um an einem Orte klarzustellen die eigentlichen Zuständigkeiten des Bundesrates, deren Ergründung aus der Bundesverfassung selbst nicht ohne ein gewisses Studium möglich war".[1])

Es sei daher zunächst untersucht, inwieweit diese generelle Kompetenzzusammenfassung dem Bundesrat Verwaltungsbefugnisse zuweist. Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1, wo der Bundesrat lediglich als Gesetzgebungsorgan — wie oben ausgeführt, seine Hauptsphäre — erscheint, hat naturgemäß von vornherein auszuscheiden. Wohl aber lassen sich für den Bundesrat aus Ziff. 2 u. 3 des Art. 7 Abs. 1 RV. Verwaltungsbefugnisse ableiten.

I. Das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 RV.

§ 3.

In Art. 7 Ziff. 2 RV. ist dem Bundesrat die Beschlußfassung zugewiesen „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist". Durch diese Bestimmung ist dem Bundesrat ein Verordnungsrecht erteilt.[2]) Über die Bedeutung des Wortes „Ver-

[1]) Stenogr. Ber. des 2. außerordentlichen Reichtags von 1870 S. 69.

[2]) Laband Bd. 1 S. 234; v. Seydel, Reichsverfassung S. 138; v. Seydel in Holtzendorffs Jahrb. 1879 S. 285; v. Seydel in Hirths Annalen Jahrg. 1876 S. 11ff.; vgl. auch Hornung, Das Recht des Bundes-

waltungsvorschriften“ an dieser Stelle ist unter den Staatsrechtslehrern eine heftige Kontroverse entstanden, deren Kernpunkt in der verschiedenen Auffassung des Verordnungsbegriffes zu suchen ist. Es muß daher hier auf das Wesen der Verordnung im Reichsstaatsrecht kurz eingegangen werden.

Der Begriff der Verordnung ist mit dem konstitutionellen Staate entstanden, im absoluten Staate, wo der Wille des Oberhauptes Gesetz ist, ist für eine Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung kein Raum.

Den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung klar herausgearbeitet zu haben, ist Labands Verdienst.[1]) Er geht zunächst von dem Gesetzbegriff aus und unterscheidet Gesetz im materiellen und Gesetz im formellen Sinne. Ersteres bedeutet „die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes“,[2]) letzteres dagegen lediglich eine Form, in welcher der staatliche Wille erklärt wird, gleichviel welches der Inhalt dieses Willens ist.[3]) „Gesetz im materiellen Sinne und Gesetz im formellen Sinne verhalten sich daher nicht zueinander wie Gattung und Art, wie ein weiterer und ein ihm untergeordneter engerer Begriff, sondern es sind zwei durchaus verschiedene Begriffe, von denen jeder durch ein anderes Merkmal bestimmt wird, der eine durch den Inhalt, der andere durch die Form der Willenserklärung.“ Diesem so gewonnenen Doppelbegriff des Gesetzes stellt Laband die Verordnung gegenüber und beleuchtet sie ebenfalls nach diesen beiden Seiten hin.

Da die Verordnung einen Gegensatz des Gesetzes im materiellen Sinne bildet, so muß sie einen anderen Inhalt haben. Die materielle Verordnung enthält keinen Rechtssatz, sondern ist eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungstätigkeit oder der Gesetzesvollziehung.[4]) Den formellen Verordnungsbegriff erhält Laband ebenfalls durch Gegenüberstellung mit dem formellen Gesetzesbegriff. So wie man einerseits Verwaltungsakte, an denen die Volksvertretung eine Mitwirkung erhalten sollte, der Legislative oder Gesetzgebung zugewiesen, sie an die Form des Gesetzes gebunden habe, so habe man andererseits die Anordnung von Rechtsregeln,

---

rates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften, Diss., Leipzig 1906; Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat, Diss., Bonn 1902; Knorr, Das Verordnungsrecht des Bundesrats, Diss., Würzburg 1906, der lediglich Arndts Theorie wiedergibt.

[1]) Laband Bd. 2 S. 78ff.

[2]) a. a. O. S. 1.

[3]) a. a. O. S. 57.

[4]) Laband Bd. 2 S. 79.

falls dieselbe ohne Zustimmung der Volksvertretung statthaft sein sollte, für eine Verordnung erklärt, d. h. man habe dafür diejenigen Formen gestattet, welche im allgemeinen nur für den Erlaß von Verwaltungsvorschriften ausreichend sind.[1]) Formell ist demnach die Verordnung der von seinem Inhalt losgelöste Willensakt des Staates, an dessen Erlaß der Volksvertretung eine Mitwirkung nicht zukommt. Da der formelle Verordnungsbegriff im Gegensatz zum formellen Gesetzesbegriff alle Willensakte des Staates umfaßt, welche sich im Wege der Verordnung vollziehen, so zerfallen die Verordnungen im formellen Sinne ihrem Inhalte nach in Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen. Erstere sind Gesetze im materiellen Sinne, die an die Untertanen gerichtet sind und unmittelbar in deren Rechtssphären eingreifen. Die Verwaltungsverordnungen dagegen sind Befehle der vorgesetzten Behörde an die ihnen untergeordneten Behörden. Sie sind nur dazu bestimmt,[2]) „das Verhalten dieser im allgemeinen oder für eine unbestimmte Anzahl von Fällen zu regeln oder denselben die Richtung vorzuzeichnen, welche sie bei ihrer Geschäftsführung innezuhalten haben". Die Verwaltungsverordnung trifft demnach nicht unmittelbar den einzelnen Untertanen, sondern ist eine „res interna" der Verwaltung.[3])

§ 4.

In der Reichsverfassung findet sich eine Unterscheidung zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen nirgends. Es wird hier lediglich von Verordnungen oder wie in dem Art. 7 Ziff. 2 RV., auf den wir jetzt wieder zurückkommen, von „Verwaltungsvorschriften" gesprochen. Der wissenschaftliche

---

[1]) a. a. O. S. 80.

[2]) a. a. O. S. 184.

[3]) Diese Theorie Labands ist zwar nicht unbestritten, doch als die gegenwärtig herrschende zu bezeichnen. Wenn auch in Nebenfragen von ihr abweichend, so stimmen mit ihr in der Hauptsache überein Jellinek, Gesetz und Verordnung; Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht; Meyer, Der Begriff des Gesetzes . . ., in Grünhuts Zeitschr. Bd. 8 1882; Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinn; Gareis, Allgem. Staatsrecht, in Marquardsens Handb. d. öffentl. R. Bd. 1 1887 u. a. And. A. insbesondere Zorn in Hirths Annalen 1885 S. 301; Loening, Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechts S. 225ff.; Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht Bd. 2 Heft 1 S. 62ff.; v. Martitz, Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. Bd. 36 S. 207ff. und hauptsächlich Arndt, Verordnungsrecht S. 187ff. und seine gegen Anschütz heftig polemisierende Schrift: Das selbständige Verordnungsrecht.

Streit, der über die Bedeutung des Wortes Verwaltungsvorschriften an dieser Stelle besteht, beruht auf dieser Unterscheidung der Verordnungen in Rechts- und Verwaltungsverordnungen. Unbestritten ist, daß Art. 7 Ziff. 2 dem Bundesrat ein Verordnungsrecht zuweist, streitig sind nur die Grenzen, innerhalb derer dieses Recht sich verfassungsmäßig bewegt.

In der Hauptsache sind es drei Theorien, deren jede zu einer verschiedenen Auslegung der in Art. 7 Ziff. 2 RV. für den Bundesrat umschriebenen Kompetenz kommt.[1])

Zorn u. Klöppel[2]) halten die Unterscheidung zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsverordnung für bedeutungslos und vertreten die Ansicht, daß der Bundesrat von Haus aus ein selbständiges Verordnungsrecht habe, das zwar nicht contra, wohl aber praeter legem von ihm ausgeübt werden dürfe. Diese Theorie, die in der Reichsverfassung nirgends eine Stütze findet und den Art. 7 Ziff. 2 RV. vollständig überflüssig erscheinen ließe, da in einem selbständigen, uneingeschränkten Verordnungsrecht die Beschlußfassung über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften mit enthalten wäre, kann nicht geteilt werden. Sie ist in scharfsinniger Weise von Arndt[3]) widerlegt worden. Auch Laband[4]) bezeichnet sie als „vollkommen grundlos und willkürlich".

Arndt[5]) stellt nach grundsätzlicher Verwerfung eines eine Anerkennung in der Reichsverfassung nicht bedürfenden selbständigen Verordnungsrechtes des Bundesrates eine zweite Theorie auf, welche die rechtliche Natur des Verordnungsrechtes des Königs von Preußen mit dem Verordnungsrecht des Bundesrates auf gleiche Linie stellt. Nach dieser Ansicht ist durch Art. 7 Ziff. 2 RV. dem Bundesrat ein allgemeines Verordnungsrecht in der gleichen Weise gegeben, wie es Art. 45 der preuß. Verfassung dem König von Preußen gewährt. Da im preußischen Verfassungsrecht unter Verwaltungsvorschriften auch materielle Rechtsvor-

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 83ff.; v. Seydel, Reichsverfassung S. 139; Knorr, Das Verordnungsrecht des Bundesrates, Würzburger Diss. 1906; Hornung, Das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften, Leipziger Diss. 1906.

[2]) Zorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 486; Zorn in den Annalen des Deutschen Reichs 1885 S. 300ff.; Klöppel, Preuß. Jahrb. Bd. 52 S. 173ff.

[3]) Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1885 S. 701ff.

[4]) Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 83.

[5]) Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reichs auf der Grundlage des preußischen ...; Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 311ff., 1895 S. 181ff.; Arch. f. öffentl. R. Bd. 1 S. 512ff.; Verfassung des Deutschen Reichs S. 115ff. Ihm schließt sich an Knorr, Das Verordnungsrecht des Bundesrates des Deutschen Reichs S. 26ff.

schriften verstanden werden, umfaßt nach Arndt der Ausdruck Verwaltungsvorschriften auch die Rechtsverordnung. „Wenn und soweit das Reichsverordnungsrecht durch die Verfassung an die Stelle des Landesverordnungsrechts gesetzt ist, so reicht sein Inhalt ganz so weit als das letztere.“[1]) Selbst wenn es jedoch, wie Arndt behauptet, feststünde, daß nach der preußischen Verfassung ein Unterschied zwischen Verwaltungs- und Rechtsverordnungen nicht gemacht würde, so wäre doch noch der Nachweis zu führen, daß das preußische Landesstaatsrecht auch für die Reichsverfassung maßgebend sei. Letzteres ist eine willkürliche Behauptung.

Daß dem Bundesrat durch Art. 7 Ziff. 2 RV. nicht die Befugnis erteilt werden sollte, Rechtsregeln zu sanktionieren, Ausführungsgesetze im materiellen Sinn des Wortes zu erlassen, dagegen spricht die geschichtliche Entwicklung und Entstehung des Art. 7 RV. Wie bereits oben erwähnt, wurde bei der Redaktion der Reichsverfassung in der Generaldebatte von Staatsminister Delbrück hinsichtlich der Formulierung des Art. 7 RV. versichert,[2]) daß „sie eine ins Gewicht fallende materielle Bedeutung nicht habe“, daß „eine materielle Änderung des Bestehenden damit kaum herbeigeführt“ sei. Da im Norddeutschen Bund der Bundesrat zweifellos das Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen nicht hatte, erscheint es undenkbar, daß eine derartig einschneidende Rechtsbegründung vom Staatsminister als ein Akt ohne materielle Bedeutung bezeichnet worden wäre.[3])

Unter Verwerfung der Theorien Zorns und Klöppels sowie der Theorie Arndts stellen wir demnach fest: Der Bundesrat hat weder ein selbständiges Rechtsverordnungsrecht noch ist ihm auf Grund Art. 7 Ziff. 2 RV. ein solches erteilt.

Richtig ist vielmehr die dritte Ansicht, nach der für den Bundesrat aus Art. 7 Ziff. 2 RV. eine allgemeine Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen nicht begründet ist, daß eine solche Befugnis im Einzelfalle nur durch besonderes Reichsgesetz konstituiert werden kann. Es ist zum Erlaß einer Rechtsverordnung „eine spezielle reichsgesetzliche Delegation“ erforderlich.[4])

---

[1]) Arndt, Verordnungsrecht S. 85.

[2]) Stenogr. Ber. über die 2. außerordentliche Session des Reichstags 1870 S. 68.

[3]) Eine treffende Widerlegung der Arndtschen Lehre findet sich bei Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 84ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 373; v. Seydel, Reichsverfassung S. 140. Durchweg an Laband schließt sich an Hornung S. 61ff.

[4]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 89; v. Seydel, Reichsverfassung S. 140; Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht Bd. 2 S. 62;

Aus obigen Erörterungen ergibt sich also, daß Art. 7 Ziff. 2 RV., wo nur von Verwaltungsvorschriften die Rede ist, eine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen, welche kraft ihres Inhaltes direkt unmittelbare Verbindlichkeiten bei den Untertanen hervorzurufen imstande wären, nicht enthält. Art. 7 Ziff. 2 RV. kommt vielmehr lediglich für die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates in Betracht: der Bundesrat ist das verfassungsmäßige Organ für den Erlaß von Verwaltungsverordnungen.

§ 5.

Das deutsche Verwaltungssystem beruht auf dem Verhältnis der Über- und Unterordnung. Dieses Abhängigkeitsverhältnis der Unterbehörden von den Oberbehörden ist der Entstehungsgrund der Verwaltungsverordnungen. Denn sie sind die Befehle, die eine höherstehende Behörde den ihrer Amtsgewalt unterworfenen Organen in dienstlichen Angelegenheiten erteilt. Die von dem Bundesrat auf Grund Art. 7 Ziff. 2 RV. zu erlassenden Verwaltungsvorschriften sind demnach nur Instruktionen für die Vollzugsorgane der Reichsgesetze, d. h. für die Regierungen. Da sie inneramtliche Verwaltungsakte sind, bedürfen sie einer Publikation nicht, insbesondere nicht im Reichsgesetzblatt.[1]) Es genügt, daß sie zur Kenntnis der Unterbehörden kommen. Das „Wie" ist nicht geregelt, es würde mündliche Übermittlung an die Landesregierungen genügen. Wenn trotzdem meist eine Veröffentlichung insbesondere im Zentralblatt des Deutschen Reichs erfolgt oder in den Gesetzessammlungen der Einzelstaaten vorgenommen wird, so ist dies eine gesetzlich nicht vorgeschriebene Übung, deren Befolgung oder Nichtbefolgung für die Gültigkeit und Wirksamkeit der betreffenden Verordnungen ohne Bedeutung ist.[2])

Außer diesem Verwaltungsverordnungsrecht des Bundesrates auf Grund Art. 7 Ziff. 2 RV. besteht naturgemäß das Verordnungsrecht der Bundesglieder. Dieses Recht folgt aus dem Obrigkeitsverhältnis der Bundesregierung zu ihren Verwaltungsorganen; es steht aber, soweit der Vollzug von Reichsgesetzen

---

Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 273 ff.; Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung S. 93 f weist darauf hin, daß die Praxis sich dem Vordringen der dargelegten „strengen Ansicht" allmählich anpasse, und daß sich daher in den neueren Gesetzen nach Bedarf ausdrückliche Ermächtigungen vorfänden.

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 194.

[2]) Hornung, Das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften S. 9.

in Frage kommt, nicht neben dem Rechte des Bundesrates, sondern unter ihm. Vom Bundesrat werden nach Art. 7 Ziff. 2 RV. die allgemeinen Verwaltungsvorschriften erlassen, deren Spezialisierung und Detaillierung den Bundesregierungen als Unterorganen innerhalb des Rahmens der Bundesratsverordnung im Verordnungsweg ihren Unterbehörden gegenüber freisteht.

Das dem Bundesrat durch Art. 7 Ziff. 2 RV. zustehende generelle Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen kann durch Reichsgesetze eingeschränkt werden. Eine derartige Einschränkung ist durch die Worte „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist“ verfassungsmäßig ausdrücklich zugelassen. Das Verordnungsrecht kann entweder dem Kaiser[1]) oder dem Reichskanzler oder einer anderen Reichsbehörde gesetzlich übertragen oder den Einzelstaaten vorbehalten werden. Es kann auch zum Erlasse derartiger Ausführungsverordnungen die Zustimmung des Reichstages durch Reichsgesetz vorbehalten oder die Form des Reichsgesetzes vorgeschrieben sein. Wenn die Praxis in neuerer Zeit dazu neigt, in denjenigen Gesetzen, welche Ausführungsverordnungen erforderlich machen, auch eine Delegation des Bundesrates ausdrücklich zu konstituieren, so ist dies jedenfalls insoweit überflüssig, als nur Verwaltungsverordnungen in Frage kommen. Diese Delegation geschieht aber zu dem Zweck, um dem Bundesrat auch zugleich die Befugnis zu geben, erforderlichenfalls etwa nötige Rechtsverordnungen in obenerwähntem Sinne zu erlassen.

§ 6.

Da zur Ausführung von Reichsgesetzen vielfach allgemeine Verwaltungsvorschriften nicht genügen, sondern auch organisatorische Maßnahmen erforderlich werden können, so ist dem Bundesrat als Verwaltungsorgan gemäß Art. 7 Ziff. 2 RV. die Beschlußfassung auch über die Errichtung und Einrichtung von Behörden zugewiesen. Dieses Recht ergibt sich unmittelbar aus der Fassung des Art. 7 Ziff. 2 RV.: „Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen ... Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist“. Trotzdem ist diese Befugnis des Bundesrates zur Errichtung von Reichsämtern bestritten und wird die Ämterorganisation als ein Recht des Kaisers bezeichnet, das er als

---

[1]) Auf die Streitfrage, ob dem Kaiser ein selbständiges Verordnungsrecht auf Grund Art. 17 RV. übertragen ist, kann hier nicht eingegangen werden; vgl. hierüber v. Seydel, Das Reichsverordnungsrecht, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1876 S. 11.

Leiter der gesamten Reichsverwaltung im Namen des Reichs auszuüben habe.[1])

Diese Ansicht ist insoweit jedenfalls richtig, als es sich um den Vollzug einer verfassungsmäßig zustande gekommenen Anordnung handelt, welche die Errichtung eines Reichsamtes zum Inhalt hat. Denn eine Exekutivgewalt derart, daß er seine organisatorischen Verwaltungsverordnungen selbst durchführen könnte, steht dem Bundesrat nicht zu. Seine Beteiligung an der Ämtererrichtung erschöpft sich in der Beschlußfassung. Die Tätigkeit des Bundesrates ist also eine lediglich mittelbare. Der Kernpunkt des Streites liegt demnach nicht in der Konstituierung eines Gegensatzes zwischen einem Ämtererrichtungsrecht des Bundesrates und einem solchen des Kaisers, sondern muß folgendermaßen formuliert werden: Ist eine Beschlußfassung des Bundesrates vor Errichtung von Reichsämtern notwendig oder kann der Kaiser Ämter kraft eigenen Rechtes errichten?[2])

Naturgemäß ist zu einer Beschlußfassung des Bundesrates über die Errichtung eines Reichsamtes zur Ausführung eines Reichsgesetzes nur Raum, wenn in dem betreffenden Gesetz noch nicht die zum Vollzuge erforderliche Behördenorganisation festgelegt ist. Ist in einem Gesetz die Errichtung einer bestimmten Behörde unmittelbar angeordnet, ist also zur tatsächlichen Bildung derselben nur eine „Verfügung“[3]) notwendig, so hat der Kaiser, ohne daß es noch eines Beschlusses des Bundesrates bedürfte, die zur Errichtung und Organisation der Behörde erforderlichen Verwaltungsakte vorzunehmen. Dann liegt eben ein Fall vor, bei dem „durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist“. Fehlt dagegen eine derartige, unmittelbare gesetzliche Anordnung, ist also zur Ausführung eines Reichsgesetzes eine Behörde erforderlich, deren Notwendigkeit nur mittelbar im Gesetze anerkannt ist, so zeigt sich die Bedeutung des Art. 7 Ziff. 2 RV.: Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung des Reichsgesetzes erforderliche Einrichtung, d. h. über die Errichtung der Vollzugsbehörde. Der Kaiser kann erst nach Erlaß und auf Grund eines derartigen Bundesratsbeschlusses die

---

[1]) Loening, Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechts S. 56f. In den „Grundzügen der Verfassung des Deutschen Reichs“ hat Loening seinen früher behaupteten Standpunkt verlassen; vgl. an dieser Stelle (S. 69f.) Harseim in Stengels Wörterb. Bd. 1 S. 40.

[2]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 142ff.; Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 344ff.; Arndt, Verordnungsrecht S. 153ff.; Zorn, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 291.

[3]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 345.

betreffende Behörde durch eine organisatorische Verfügung ins Leben rufen.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich: Bei der Organisation von Reichsämtern, die nicht unmittelbar durch Gesetz angeordnet werden, ist zu unterscheiden zwischen der Beschlußfassung über die Behördenerrichtung und der tatsächlichen Errichtung. Erstere steht dem Bundesrate zu, letztere dem Kaiser, in Ausnahmefällen den Landesregierungen oder dem Reichskanzler.

Das Recht des Bundesrates wird jedoch wesentlich eingeschränkt durch den Umstand, daß, sofern zur Organisation einer Behörde Geldmittel notwendig sind, was fast immer der Fall ist, durch Reichsgesetz diese Mittel bereitgestellt werden müssen. Da diesem Behördeneinrichtungsrecht also das Budgetrecht hemmend im Wege steht, kann es nicht ausgeübt werden, wenn in dem Reichshaushaltetat nicht die nötigen finanziellen Grundlagen bewilligt sind.[1])

Art. 7 Ziff. 2 RV. läßt bezüglich des Rechtes der Behördenorganisation ausdrücklich Ausnahmen zu. Diese müssen durch Gesetz besonders fixiert sein. Nur in solchem Falle kann dem Kaiser auch ohne Beschlußfassung des Bundesrates das Recht, Reichsämter zu errichten, zustehen. Derartige Rechte sind dem Kaiser in der Reichsverfassung verschiedentlich eingeräumt. So liegt nach Art. 53 RV. dem Kaiser das Organisationsrecht der Marine ob und das gleiche Recht gemäß Art. 48 Abs. 2 und Art. 50 Abs. 2 RV. in Ansehung der Post- und Telegraphenbehörden.

Ebenso aber wie es eine Verwaltungsbefugnis des Bundesrates ist, über die Errichtung von Reichsämtern Beschluß zu fassen, muß für ihn aus Art. 7 Ziff. 2 RV. auch das Recht hergeleitet werden, die Aufhebung bereits errichteter Ämter zu beschließen, sofern dies zur Ausführung eines Reichsgesetzes erforderlich ist. Denn wenn man unter „Einrichten“ ein Anpassen an bestimmte Verhältnisse versteht und als letztere die durch ein bestimmtes Gesetz hervorgerufene Rechtslage ansieht, dann bedeutet eine „Einrichtung“ im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 RV. ebensowohl ein Neuschaffen als ein „Bestehendes beseitigen“. Eine derartige Beschlußfassung durch den Bundesrat über die Aufhebung einer Behörde kommt aber nur dann in Frage, wenn ihre Einrichtung auf Grund Bundesratsbeschlusses erfolgt ist. Ist die betreffende Behörde unmittelbar auf Grund gesetzlicher

[1]) Im Jahre 1881 kam aus diesem Grunde der in Aussicht genommene Volkswirtschaftsrat nicht zustande; vgl. Stenogr. Ber. über die Reichstagssitzung v. 24. 5. 1881 S. 1270ff. und über die Sitzung v. 10. 6. 1881 S. 1589ff.

Anordnung durch den Kaiser, die Einzelstaaten oder den Reichskanzler ins Leben gerufen worden, so kann die Aufhebung nur auf demselben Wege wie die Errichtung verfügt werden.

II. Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates auf Grund Art. 7 Ziff. 3 RV.

§ 7.

In Art. 7 Ziff. 3 RV. wird dem Bundesrat die Beschlußfassung zugewiesen: „über Mängel, welche bei der Ausführung der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten". Diese Bestimmung, die sich materiell eng an Art. 7 Ziff. 2 RV. anschließt, hat sprachlich eine sehr unglückliche Fassung. „In den beiden ersten Kategorien des Art. 7 ist das Objekt des Beschlusses angegeben, die an den Reichstag zu bringende Vorlage oder die Genehmigung oder Verwerfung des vom Reichstage gefaßten Beschlusses und die zu erlassende Verwaltungsverordnung; bei der dritten Kategorie ist das Motiv oder die Veranlassung des Beschlusses hervorgehoben. Denn der Bundesrat beschließt nicht die Mängel, welche hervortreten, sondern er faßt einen Beschluß wegen der Mängel, welche hervortreten."[1])

Die Bedeutung der Vorschrift des Art. 7 Ziff. 3 RV. wird in der Staatsrechtswissenschaft vielfach verkannt. So ist z. B. v. Rönne[2]) im Anschluß an v. Mohl[3]) der Ansicht, die Beschlußfassung über die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervortretenden Mängel könnte je nach den Umständen des Falles bestehen: erstens in Gesetzesentwürfen, welche fehlerhafte Bestimmungen der in Geltung stehenden Reichsgesetze verbessern oder Lücken derselben ausfüllen sollen, dann in Verordnungen gleicher Richtung, sofern die vorgeschlagene Vorschrift in den Bereich des Verordnungsrechtes falle, endlich auch in unmittelbar eingreifenden Maßregeln gegen wahrgenommene Mißbräuche oder Mißverständnisse.

Was zunächst Maßnahmen der letzteren Art anlangt, so kann von einer unmittelbar eingreifenden Tätigkeit des Bundesrates nicht die Rede sein. Die Stellung eines Exekutivorganes hat der Bundesrat prinzipiell nicht, seine Zuständigkeit nach Art. 7 Ziff. 3 RV. geht auch nicht über die Beschlußfassung

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 235.
[2]) v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs Bd. 1 S. 216.
[3]) v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 259.

hinaus, deren Vollzug anderen Organen zukommt. Allein auch in Ansehung der übrigen Gesichtspunkte beruht die Ansicht v. Rönnes und v. Mohls auf einem Irrtum. Das Recht zur Verbesserung mangelhafter Gesetzesbestimmungen, durch eine entsprechende, dem Reichstag zu machende Gesetzesvorlage die Anregung zu geben, steht dem Bundesrat schon nach Art. 7 Ziff. 1 RV. zu. Zur Begründung einer derartigen Befugnis bedurfte es also einer besonderen verfassungsmäßigen Bestimmung gar nicht mehr. Auch im Neuerlaß von Verwaltungsverordnungen oder deren Änderung und Verbesserung können Beschlüsse nach Art. 7 Ziff. 3 RV. nicht bestehen, weil ein derartiges Recht des Bundesrates sich schon aus Art. 7 Ziff. 2 RV., wie oben ausgeführt, ergibt.

Es folgt also, daß, falls die Ansicht v. Rönnes und v. Mohls richtig wäre, der Zweck des Art. 7 Ziff. 3 RV. nicht eingesehen werden könnte, da die Rechte des nach dieser Theorie aus Art. 7 Ziff. 3 sich ergebenden Inhaltes dem Bundesrat schon nach Art. 7 Ziff. 1 u. 2 RV. zustehen, eine Neuformulierung derselben in Art. 7 Ziff. 3 demnach sinnlos wäre.

Es muß also die Bestimmung des Art. 7 Ziff. 3 RV. eine andere Bedeutung haben.

§ 8.

Der Zweck der Vorschrift des Art. 7 Ziff. 3 RV. kann nur aus seiner historischen Entwicklung klar werden.[1])

In der Verfassungsurkunde des Norddeutschen Bundes fand sich die dem Art. 7 Ziff. 3 RV. gleichlautende Bestimmung nicht unter den allgemeinen, die Kompetenz des Bundesrates betreffenden Vorschriften, sondern war im Titel VI, der das Zoll- und Handelswesen betraf, unter Art. 37 Ziff. 3 enthalten. Hiernach kam dem Bundesrat des Norddeutschen Bundes die Beschlußfassung zu über Mängel, welche bei der gemeinschaftlichen Zollgesetzgebung hervortreten. Diese Bestimmung war aber in der Verfassungsurkunde des Norddeutschen Bundes keineswegs neu. Schon in Art. 34 Lit. a des Zollvereinsvertrags v. 16. 5. 1865 fand sich eine ähnliche Vorschrift, wonach der Zollkonferenz die Verhandlung über alle Beschwerden und Mängel, welche in Beziehung auf die Ausführung des Grundvertrags wahrgenommen worden sind, zugewiesen wurde. Hier im alten Zollverein ist die ratio legis ohne weiteres klar. Jeder der dem Zollverein angehörenden Staaten war zur Erhebung von Zöllen und Ab-

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 236 ff.

gaben berechtigt. Doch wurden die Zoll- und Steuerbehörden der Vereinsstaaten im Interesse einer gleichheitlichen Durchführung der Vertragsbestimmungen durch Bevollmächtigte kontrolliert. Ergab sich für diese Bevollmächtigten Anlaß zur Feststellung einer vertragswidrigen Handhabung der Steuer- und Abgabenerhebung oder eines Mangels bei Ausführung des Zollvereinsvertrags, so waren sie zur Anzeige an die Zollvereinskonferenz verpflichtet, der je nach Lage der Verhältnisse die nähere Regelung der beanstandeten Mängel zustand. „Ein solcher Beschluß der Zollvereinskonferenz hatte, gerade wie ein Beschluß des Frankfurter Bundestages, den Charakter einer völkerrechtlichen Vertragsschließung.“[1]) Zur genauen Präzisierung der Zuständigkeit der Zollvereinskonferenz bestand keine Veranlassung, da zur gültigen Beschlußfassung Einstimmigkeit erforderlich war. Es genügte demnach eine so allgemeine Kompetenzbestimmung, wie sie in Art. 34 Lit. a des Zollvereinsvertrages v. 16. 5. 1865 enthalten war.

Durch die Bestimmung des Art. 37 Ziff. 3 der norddeutschen Bundesverfassung wurde dem Bundesrat in Anlehnung an Art. 34 Lit. a des Zollvereinsvertrages v. 16. 5. 1865 mit Beschränkung auf die Zoll- und Steuergesetzgebung, wie aus dem in Art. 37 Ziff. 3 der norddeutschen Bundesverfassung enthaltenen Hinweis auf Art. 35 derselben hervorgeht, das Recht der Beschlußfassung über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung zugewiesen. Im Zollvereinsvertrag vom 8. 7. 1867 (Art. 8 § 12) findet sich die gleiche Bestimmung. „Der Zollbundesrat war also gleichsam der Erbe der Zollkonferenz, nur befreit von dem Druck des Einstimmigkeitsprinzipes.“[2])

In der Reichsverfassung wird das Zoll- und Handelswesen in Art. 33 ff. behandelt. Die Kontrolle über die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens bei der Erhebung der Zölle und Steuern wird im Namen des Kaisers gemäß Art. 36 Abs. 2 RV. durch Reichsbeamte ausgeübt. Dem Bundesrat ist gemäß Art. 36 Abs. 3 die Befugnis erteilt, zu beschließen über die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung (Art. 35) gemachten Anzeigen. Der Bundesrat hat also in der Zoll- und Steuergesetzgebung die gleichen Funktionen wie die Zollvereinskonferenz des alten Zollvereins und der Zollbundesrat auf Grund des Zollvereinsvertrags v. 8. 7. 1867.[3])

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 236.
[2]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 237.
[3]) Näheres s. unten.

Wenn nun in der Reichsverfassung außer dem Art. 36 Abs. 3 die Bestimmung des Zollvereinsvertrages v. 6. 5. 1865 (Art. 34 Lit. a) bezw. v. 8. 7. 1867 (Art. 8 § 12) auch bei der in Art. 7 RV. erfolgten allgemeinen Kompetenzumgrenzung des Bundesrates ohne Beschränkung auf die Zoll- und Steuergesetzgebung in Ziff. 3 wiederkehrt, so ist dadurch scheinbar ein Novum innerhalb der Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates geschaffen. Dies ist aber nur scheinbar der Fall. Denn wenn auch in der norddeutschen Bundesverfassung sich eine derartige generelle Befugnis des Bundesrates, wie sie Art. 7 Ziff. 3 RV. enthält, nicht findet, so stand diese Befugnis dem Bundesrat des Norddeutschen Bundes doch tatsächlich in praxi zu auf Grund allgemeinen, von den Einzelstaaten nicht beanstandeten Gewohnheitsrechtes. Denn „schon vor dem Abschluß der Verträge mit den süddeutschen Staaten hatte sich im Norddeutschen Bunde die Praxis Eingang verschafft, daß Zweifel über die Anwendung von Reichsgesetzen“ — ohne Beschränkung auf die Zoll- und Steuergesetzgebung — „und Bedenken, welche bei Handhabung derselben entstanden, dem Bundesrat zur Beschlußfassung vorgelegt wurden“.[1])

Die Bedeutung des Art. 7 Ziff. 3 RV. liegt also darin, daß er das observanzmäßige Recht des Bundesrates, über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder bei Vorschriften und Einrichtungen im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 RV. hervortreten, zu beschließen, ein Recht, das der Bundesrat bisher zwar ohne verfassungsmäßige Grundlage, jedoch tatsächlich ausgeübt hat, gesetzlich fixiert hat.[2])

§ 9.

Was nun die Tätigkeit des Bundesrates auf Grund Art. 7 Ziff. 3 RV. anlangt, so steht diese in engstem Zusammenhang mit Art. 17 RV., wo dem Kaiser die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze überwiesen ist. Der Kaiser hat das Recht der Wahrnehmung, d. h. die Kontrolle darüber, ob die reichsgesetzlichen Normen in den einzelnen Bundesstaaten entsprechend zur Durchführung gelangen. Die Verwertung dieser Wahrnehmungen seitens des Kaisers bezw. der von ihm zur Kontrolle angestellten Beamten erfolgt jedoch lediglich dadurch, daß die Ergebnisse der Beaufsichtigung zur Kenntnis des Bundes-

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 238; vgl. auch die oben zitierte Bemerkung des Staatsministers Delbrück, daß durch Art. 7 RV. eine Änderung der bestehenden Verhältnisse nicht herbeigeführt werde.

[2]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 62, 144.

rates gebracht werden. Die endgültige Beschlußfassung darüber, ob im gegebenen Falle das Reichsgesetz richtig vollzogen worden ist oder nicht, die Konstatierung, worin der Mangel der Ausführung bestanden habe, was hätte geschehen sollen oder zu geschehen habe, steht nicht dem Kaiser, sondern auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 RV. dem Bundesrate zu.[1]) Die Vollzugsverfügungen, welche auf Grund derartiger Bundesratsbeschlüsse notwendig werden können, kann andererseits der Bundesrat nicht selbst erlassen. Die Durchführung dieser Beschlüsse obliegt vielmehr dem Kaiser, in besonderen Fällen dem Reichskanzler oder den Ressortbehörden des Reiches.

Es herrscht zwischen Beschlüssen des Bundesrates auf Grund Art. 7 Ziff. 3 RV. und der Durchführung derselben das gleiche Verhältnis wie zwischen den gemäß Art. 7 Ziff. 2 RV. erlassenen Verwaltungsvorschriften und deren Realisierung. Beide Rechte des Bundesrates sind mittelbarer Natur und bedürfen eines Vollzugsorgans. Dies wurde bei der Verfassungsberatung vom Abg. Lasker ohne Widerspruch ausdrücklich hervorgehoben mit den Worten[2]): „Den zweiten Teil, welcher die Abhilfe der Mängel dem Bundesrat überweist, verstehe ich dahin, daß die tatsächliche Exekutive allein durch das Bundeskanzleramt vermittelt wird, daß der Bundesrat irgendwelche Mängel als vorhanden konstatiert und Abhilfe beschließt, und daß diese dann durch die Beamten des Bundeskanzleramtes oder durch das Bundes kanzleramt unter Leitung des Bundeskanzlers erfolgen muß“ Allerdings dürfen derartige exekutive Verfügungen der Vollzugsorgane nicht unmittelbare Eingriffe in die Sphäre der Regierungen der Einzelstaaten bedeuten. Die Vollziehung des Bundesratsbeschlusses kann nicht weiter gehen als eine Erinnerung der betreffenden Landesregierung an die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Pflichten: „das einzige Zwangsmittel ist zugleich das äußerste, Exekution nach Art. 19“.[3])

Hieraus ergibt sich auch die Rechtsnatur der Beschlüsse des Bundesrates auf Grund Art. 7 Ziff. 3 RV. Sie sind keine Entscheidung eines Rechtsfalles in Form eines instanziellen Beschlusses, sondern, wie v. Seydel es nennt,[4]) ein „bundesfreundliches Avertissement“, „nicht der Spruch eines obersten Gerichts-

---

[1]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 62, 144; v. Seydel in Holtzendorffs Jahrb. S. 286; Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 238; Kliemke, Staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates S. 43.

[2]) vgl. Stenogr. Ber. der 2. außerordentlichen Session des Reichstags von 1870 S. 122.

[3]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 145.

[4]) v. Seydel in Holtzendorffs Jahrb. S. 286.

hofes, sondern eines obersten Rechtshofes". Die in Art. 7 Ziff. 3 dem Bundesrate zugewiesene Kompetenz fließt[1]) „in unmerklichen Abstufungen und Übergängen an der einen Grenzlinie mit dem Erlaß allgemeiner Verwaltungsverordnungen an der anderen mit der Fällung eines verwaltungsgerichtlichen Urteils zusammen".[2])

III. Die sonstigen dem Bundesrate durch die Reichsverfassung zugewiesenen Verwaltungsbefugnisse.

§ 10.

Während Art. 7 Ziff. 2 u. 3 RV. sich auf bestimmte, allgemeine Gesichtspunkte bezieht, die für den Bundesrat als Verwaltungsorgan in Frage kommen, enthält die Reichsverfassung noch eine Reihe spezieller Fälle von Verwaltungsangelegenheiten, bei denen dem Bundesrat Verwaltungsfunktionen zugeteilt sind. Unter einheitliche Prinzipien sind diese Verwaltungsangelegenheiten durch die Reichsverfassung nicht gestellt. Man kann jedoch die in Frage kommenden Verfassungsbestimmungen ihrem Inhalte nach in drei Gruppen scheiden.

Es kommt hiernach eine Verwaltungstätigkeit des Bundesrates in Betracht:

1. als Beteiligung an konstitutionellen Maßregeln;
2. als Beteiligung an auswärtigen Angelegenheiten des Reiches;
3. als Beteiligung an finanziellen und Verkehrsangelegenheiten.[3])

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 239.

[2]) Die Befugnis des Bundesrats nach Art. 7 Ziff. 3 RV. bezieht sich auf sämtliche Reichsgesetze. Da die Reichsverfassung ebenfalls ein Reichsgesetz ist, greift Art. 7 Ziff. 3 auch Platz bei solchen Mängeln, welche sich bei der Ausführung der Reichsverfassung herausstellen; nur dann findet eine Ausnahme statt, wenn die Reichsverfassung selbst dem Kaiser allein die Beschlußfassung zugewiesen hat, wie in Art. 63 Abs. 3 hinsichtlich der Heereseinrichtungen. Auch dann dürfte das Recht des Bundesrats entfallen, wenn es sich um Verwaltungsvorschriften handelt, die der Kaiser oder der Reichskanzler erlassen haben. Hier steht das Recht der Beschlußfassung nach Art des Art. 7 Ziff. 3 wohl dem Kaiser bezw. dem Reichskanzler zu. Dies kann aus Art. 7 Ziff. 2 RV., „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist", gefolgert werden, welcher Zusatz sinngemäß auch für Art. 7 Ziff. 3 Geltung haben dürfte.

[3]) Eine ähnliche Einteilung findet sich bei v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 259; sie macht sich auch v. Rönne im Staatsrecht des Deutschen Reichs S. 216 zu eigen.

I. Die Beteiligung des Bundesrates an konstitutionellen Maßnahmen.

§ 11.

Hier ist zunächst das dem Bundesrat in Art. 24 Satz 2 RV. zugewiesene Recht der Beschlußfassung über die Auflösung des Reichstages während der Legislaturperiode zu nennen. Ein diesbezüglicher Beschluß des Bundesrates ist an sich theoretischer Natur. Praktische Bedeutung gewinnt er erst durch die Verordnung, die auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom Kaiser erlassen wird. Erst dadurch tritt ein Erlöschen der Reichstagsmandate ein, d. h. die Abgeordneteneigenschaft der gewählten Reichstagsmitglieder findet ein Ende. Eine verfassungsmäßige Pflicht des Kaisers, den Beschluß zu vollziehen, besteht jedoch nicht. Denn in Art. 24 Satz 2 RV. wird ausdrücklich die Zustimmung des Kaisers erfordert. Die tatsächliche Wirkung dieser Bestimmung ist die, daß der Krone Preußen gegenüber einem Bundesratsbeschlusse auf Auflösung des Reichstages ein Veto eingeräumt ist.[1]) Das in Art. 24 RV. dem Bundesrat vorbehaltene Recht kann nicht nur ausgeübt werden, wenn der Reichstag versammelt ist, sondern auch bei nichtversammeltem Reichstag. Auch hinsichtlich des nach der Auflösung neu gewählten Reichstages kann der Bundesrat abermals von seinem Auflösungsrechte Gebrauch machen. Allein aus Art. 25 RV.[2]) ergibt sich, daß der neugewählte Reichstag nicht aufgelöst werden kann, ehe er zum ersten Male versammelt ist.[3])

Ein ähnliches Beschlußfassungsrecht wie in Art. 24 Satz 2 hat der Bundesrat in Art. 19 RV. bezüglich der Verhängung der Exekution über ein Bundesglied, falls dieses seine verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllt. Diese Verfassungsbestimmung handelt lediglich von der Beschlußfassung darüber, ob die Bundesexekution zu verhängen sei. Ob im einzelnen Falle die Verletzung einer Bundespflicht auf seiten eines Bundesstaates vorliegt, ob die Voraussetzungen eines Exekutionsfalles gegeben sind und wie diese Fragen zu entscheiden seien, darüber bestimmt Art. 19 RV. nichts; v. Seydel[4]) meint, es bestehe hier

---

[1]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 205.

[2]) Im Falle der Auflösung des Reichstags muß innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen nach derselben und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen nach der Auflösung der Reichstag versammelt werden.

[3]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 315; v. Seydel a. a. O. S. 206.

[4]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 189; v. Seydel in Holtzendorffs Jahrb. S. 287; ebenso Kliemke, Staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrats S. 46 f.

eine Lücke in der Verfassung, und konstruiert ein besonderes Beschlußfassungsrecht des Bundesrates in Form der Feststellung, daß eine Bundespflichtverletzung gegeben sei, indem er sagt: die Beantwortung dieser Frage sei notwendige Voraussetzung des Exekutionsbeschlusses; es müsse daher angenommen werden, daß die Verfassung auch die Entscheidung darüber, ob ein Exekutionsfall vorliege, dem Bundesrat habe überweisen wollen.

Eine derartige Lücke in der Reichsverfassung besteht aber in Wirklichkeit nicht. Die Verletzung der Bundespflicht durch einen Einzelstaat kann nur dadurch erfolgen, daß dieser ein Reichsgesetz (im materiellen Sinn) mit Einschluß der Reichsverfassung oder eine im Namen des Reiches getroffene Anordnung nicht befolgt. Die Verletzung der Gehorsamspflicht[1]) kann also nur in einer mangelhaften Ausführung von Reichsgesetzen usw. durch einen Bundesstaat bestehen. Die Erfüllung dieser Gehorsamspflicht wird aber einmal dadurch gesichert, daß gemäß Art. 17 RV. dem Kaiser als dem Organ des Reiches die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zusteht, und dann dadurch, daß durch Art. 7 Ziff. 3 RV. der Bundesrat, wie oben ausgeführt, über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze ... hervortreten, zu beschließen hat. Diese Bestimmung ist es, welche die von v. Seydel behauptete Lücke in der Reichsverfassung ausfüllt. Hierdurch ist dem Bundesrat auch die Beschlußfassung darüber zugewiesen, ob und worin die Bundespflichtverletzung vorliege. Der praktische Erfolg ist derselbe, wie er sich auch aus der Konstruktion v. Seydels ergibt, jedoch vermeidet unsere Theorie eben jede Konstruktion und folgt direkt aus der Reichsverfassung.

Hieraus ergibt sich: Bei Verhängung der Bundesexekution über einen Einzelstaat ist eine doppelte Beschlußfassung des Bundesrates notwendig. Erstens die beschlußmäßige Konstatierung, daß eine in Form der mangelhaften Ausführung eines Reichsgesetzes oder sonstigen verfassungsmäßigen Anordnung erfolgte Bundespflichtverletzung vorliege, und dann die Beschlußfassung, daß wegen dieser Verletzung der Gehorsamspflicht die Bundesexekution durchzuführen sei. Der ersterwähnte Beschluß erfolgt auf Grund Art. 7 Ziff. 3 RV. Er steht an der Grenzlinie zwischen einer Verwaltungsordnung und einem verwaltungsrichterlichen Urteil. Der zweite Beschluß hat seine Grundlage in Art. 19 RV.

---

[1]) v. Seydel bestreitet, daß die Erzwingung einer Gehorsamspflicht Zweck der Bundesexekution sei, und unterscheidet zwischen Gehorsamspflicht und Bundespflicht (vgl. Reichsverfassung S. 188 f.). Diese Unterscheidung beruht auf dem abweichenden Standpunkt, den v. Seydel bezüglich des bundesstaatlichen Charakters des Reiches einnimmt, ist aber im übrigen für die gegenwärtige Frage bedeutungslos.

und ist rein administrativer Natur. Er darf keinenfalls unter den Gesichtspunkt eines Strafurteils gestellt werden; denn er bezweckt lediglich die Herstellung eines reichsverfassungsmäßigen Zustandes, die Erzwingung des Gehorsams.[1])

Die Tätigkeit des Bundesrates ist mit Erlaß dieses letzterwähnten Beschlusses, zu dessen Wirksamkeit gemäß Art. 7 Abs. 3 RV. Stimmenmehrheit genügt, erschöpft. Die Durchführung obliegt gemäß Art. 19 RV. dem Kaiser, ohne daß, wie in Art. 24, seine Zustimmung zu dem Beschlusse erforderlich wäre. Theoretisch ist also der Kaiser auch zur Vollstreckung eines die Bundesexekution gegenüber Preußen anordnenden Bundesratsbeschlusses nach der Reichsverfassung verpflichtet.[2]) Praktisch wird jedoch eine Exekution gegen Preußen kaum werden. Da die Vollstreckung des Exekutionsbeschlusses Sache des Kaisers ist, so erübrigt es sich, an dieser Stelle über die Art und Weise der Exekution zu handeln.[3])

2. Die Beteiligung des Bundesrates an auswärtigen Angelegenheiten des Reiches.

§ 12.

Während bei der oben behandelten Mitwirkung des Bundesrates bei den konstitutionellen Maßnahmen der Art. 24 u. 19 RV. dem Bundesrate ein Beschlußfassungsrecht zusteht, ist ihm in Art. 11 Abs. 2 RV. ein Zustimmungsrecht, und zwar zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches durch den Kaiser zugewiesen, falls kein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten vorliegt. Da in Art. 11 RV. also nur von der Zustimmung des Bundesrates zur Kriegserklärung, nicht von einem Beschlusse der Kriegserklärung die Rede ist, so ergibt sich, daß der Bundesrat den Kaiser nicht durch Beschluß zur Kriegserklärung nötigen kann.

Dieses Zustimmungsrecht des Bundesrates gemäß Art. 11 Abs. 2 erscheint in der Reichsverfassung neu. Art. 11 der Verfassung des Norddeutschen Bundes bestand nur aus der sich im jetzigen Art. 11 Abs. 1 RV. findenden Bestimmung. Es war also im Norddeutschen Bunde das Recht der Kriegserklärung ohne Unterscheidung zwischen Angriffs- und Verteidigungskrieg un-

---

[1]) Westerkamp, Über die Reichsverfassung S. 70.

[2]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 190; Zorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 140.

[3]) vgl. hierüber v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 159ff., 295ff.; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs Bd. 1 S. 71f.; Zorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 39f.; v. Seydel, Reichsverfassung S. 189f.

eingeschränkt dem Präsidium zugeschrieben. Der Zweck der durch die Reichsverfassung erfolgten Einschränkung der Präsidialgewalt durch die erforderte Zustimmung des Bundesrates zur Kriegserklärung läßt sich aus der Rede des Staatsministers Delbrück bei der ersten Verfassungsberatung entnehmen[1]): „Dieser Zusatz läßt sich unzweifelhaft charakterisieren als eine Verstärkung des förderativen Elementes in der Bundesverfassung. Sein wirklicher Charakter liegt aber in etwas anderem. Je mächtiger der Bund wird, je weiter er sich ausdehnt, um so mehr ist es von Interesse, auch dem Auslande gegenüber in der Bundesverfassung selbst zum Ausdruck zu bringen, was der Bund ist, nämlich ein wesentlich defensives Staatwesen".

Wenn ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten vorliegt, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates nicht. Hieraus ergibt sich, daß in allen anderen Fällen diese Zustimmung zur Kriegserklärung erforderlich ist, also insbesondere auch dann, wenn zwar ein Angriff auf deutsches Gebiet, nicht aber auf deutsches Bundesgebiet vorliegt. Es ist also bei einer Kriegserklärung zu einem Kriege in den Schutzgebieten — einerlei ob es sich um einen Angriffs- oder Verteidigungskrieg handelt — immer die Zustimmung des Bundesrates notwendig.[2]) Denn die deutschen Kolonien sind zwar als deutsches Staatsgebiet erworben, sind aber nicht dem Bundesgebiet im Sinne des Art. 1 RV. einverleibt worden.[3]) Bei einem Angriff auf Elsaß-Lothringen dagegen ist zur Kriegserklärung der Kaiser an die Zustimmung des Bundesrates nicht gebunden, da Elsaß-Lothringen durch das Reichsgesetz v. 9. 6. 1871 mit dem Deutschen Reiche vereinigt, dem deutschen Bundesstaatsgebiete also eingegliedert worden ist.

Eine Mitwirkung des Bundesrates bei Friedensschlüssen ist in der Reichsverfassung nicht konstituiert. Das Recht des Friedensschlusses steht vielmehr an sich dem Kaiser uneingeschränkt zu. Unter Umständen kann jedoch auch hier eine Mitwirkung des Bundesrates verfassungsmäßig erforderlich sein. Enthält nämlich der Friedensvertrag Bestimmungen, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, so ist vorherige Zustimmung des Bundesrates und Genehmigung des Reichstags notwendig. Dies folgt aus Art. 11 Abs. 3 RV., welche Bestimmung allerdings nur von Staatsverträgen spricht, jedoch da Friedens-

[1]) Stenogr. Ber. der 2. außerordentlichen Session des Reichstags von 1870 S. 70.

[2]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 161.

[3]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 278; Zorn, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 578.

schlüsse immer Staatsverträge sind, auch von solchen gilt. Der Zweck des Art. 11 Abs. 3 RV. ist der, die Möglichkeit hintanzuhalten, daß durch einen vom Kaiser abgeschlossenen Staatsvertrag innerhalb des Gebietes der Gesetzgebung dem Bundesrat und dem Reichstag in ihrem eigentlichsten Wirkungskreis die Rolle von Statisten zufallen würde. Die durch diese Bestimmung dem Bundesrat zugewiesene Tätigkeit hängt eng mit seiner Stellung als Gesetzgebungsorgan zusammen, so daß sie hier, wo er nur als Organ der Verwaltung interessiert, nicht eingehender erörtert zu werden braucht.[1])

§ 13.

Rechte von untergeordneterer Bedeutung hat der Bundesrat nach der Reichsverfassung auf dem Gebiete des Konsulatswesens. In Art. 56 ist dem Bundesratsausschuß für Handel und Verkehr das Recht eingeräumt, vor der durch den Kaiser erfolgenden Anstellung von Konsuln vernommen zu werden. Irgendwelche den Willen des Kaisers bindende Wirkung hat diese Äußerung des Bundesrates nicht. Sie ist lediglich eine der Anstellung eines Konsuls vorangehende Form, deren Fehlen allerdings den Ernennungsakt verfassungswidrig machen würde.

Art. 56 Abs. 2 Satz 2 RV., der von der Aufhebung bestehender Landeskonsulate handelt und dem Bundesrat hier insofern eine Mitwirkung zuweist, als von ihm anerkannt sein muß, daß die Organisation der deutschen Konsulate dergestalt vollendet ist, daß die Vertretung der Einzelinteressen aller Bundesstaaten als durch die deutschen Konsulate gesichert ist, hat, da er lediglich eine Übergangsbestimmung bildete, nur noch historische Bedeutung. Denn nunmehr bestehen nur Reichskonsulate.

3. Die Beteiligung des Bundesrates an finanziellen und Verkehrsangelegenheiten des Reiches.

§ 14.

Zum unerläßlichen Erfordernis einer geordneten Staatsverwaltung gehört die Aufstellung eines Voranschlages „für alle im

[1]) Die Bedeutung des Art. 11 Abs. 3 RV. ist außerordentlich bestritten. Näheres bei Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs Bd. 2b S. 307 ff.; Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 125; v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 303 ff.; v. Seydel, Reichsverfassung S. 163 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 341 ff.; Arndt, Staatsrecht S. 712 ff.; Gierke in Grünhuts Zeitschr. Bd. 6 S. 231 ff.; Meyer in den Annalen des Deutschen Reichs 1878 S. 379 ff.

Laufe eines Etatsjahres voraussichtlich eingehenden Einnahmen und erforderlich werdenden Ausgaben des Staates".[1]) Daher bestimmt Art. 69 RV., daß alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres durch ein Gesetz festgestellt. Es sind also hierbei die verfassungsmäßigen Formen über das Zustandekommen eines Reichsgesetzes zu beobachten, d. h. es ist ein übereinstimmender Beschluß des Bundesrates und des Reichstags notwendig.

Wenn nun hier an dieser Stelle, wo lediglich die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates behandelt werden soll, auch die Mitwirkung des Bundesrates an der Feststellung des Reichshaushaltsetats erwähnt wird, so geschieht dies aus dem Grunde, weil die Aufstellung des Reichsbudgets ihrem Wesen nach kein Akt materieller Gesetzgebung, d. h. Rechtssetzung, sondern ein Akt der Verwaltung ist.[2]) Denn das Budget für sich betrachtet als Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben des Staates in einer künftigen Verwaltungsperiode enthält nur eine Zusammenstellung von Schätzungen über Einnahmen und Ausgaben, keine Rechtssätze, sondern Ziffern. Der Zweck des Etats ist eine Regulierung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates, verbunden mit dem Befehle, daß nach dem Etat die weiteren Verwaltungshandlungen sich richten sollen. Dieser Befehl ist aber kein Gesetzesbefehl in dem Sinne, daß eine direkte und unmittelbare Verbindlichkeit durch ihn bei allen Untertanen hervorgerufen werde, sondern ein Dienstbefehl, der nur die in Betracht kommenden Behörden angeht. „An dieser Natur der Dinge kann der Gesetzgeber ebensowenig etwas ändern wie am Einmaleins. Er kann das Budget zum formellen Gesetze machen, zum materiellen Gesetze niemals."[3])

Es folgt daraus, daß in Art. 69 RV. nur die Art und Weise, wie der Etat festgestellt wird, gesetzlich geregelt sein kann. Es heißt nicht: der Reichshaushaltetat *ist* ein Gesetz, sondern nur: er wird *wie* ein Gesetz gemacht. Wenn daher die Aufstellung des Etats mit der Gesetzgebung als der staatlichen Regelung der Rechtsordnung nichts zu tun hat, sondern materiell ein Verwaltungsakt ist, so muß der Anteil des Bundesrates, den er an der Feststellung des Budgets gemäß Art. 69 Abs. 5 RV.

---

[1]) vgl. das preuß. Gesetz betr. den Staatshaushalt v. 11. 5. 1898 § 1.

[2]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 4 S. 438; v. Seydel, Reichsverfassung S. 387; Jellinek im Handwörterb. der Staatswissenschaften (Budgetrecht), von Conrad, Lexis, Elster, Loening, Bd. 2 S. 1176.

[3]) v. Seydel a. a. O.

hat, zu den Verwaltungsbefugnissen des Bundesrates gerechnet werden. „Die materielle Wirkung des Etats wird dadurch, daß der Reichstag an seiner Feststellung beteiligt ist, keine andere; sie ist ganz dieselbe, als wenn er von den verbündeten Regierungen allein gemacht würde.“ [1])

Aus den gleichen Gründen wie die Aufstellung des Etats materiell ein Akt der Verwaltung ist, muß auch die durch Art. 72 RV. dem Bundesrate und dem Reichstag zugewiesene Rechnungsprüfung über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches und die Dechargeerteilung, wenn dies auch in Form eines Gesetzes zu geschehen hat, doch als Verwaltungstätigkeit bezeichnet werden. Denn die Rechtswirkung der erteilten Decharge ist materiell nicht die eines Gesetzes. Privatrechtlich ist sie vielmehr die einer Quittung, staatsrechtlich die der Entbindung des Reichskanzlers von der Verantwortlichkeit.[2])

Die Tätigkeit, die der Bundesrat gemäß Art. 72 RV. zu entfalten hat: die Prüfung der Reichsausgaben und -einnahmen an der Hand einer Denkschrift des Rechnungshofes des Deutschen Reiches, welche die hauptsächlichsten Ergebnisse der von ihm vorgenommenen Prüfung übersichtlich zusammenfaßt, und die Erteilung der Decharge an den Reichskanzler, bildet demnach einen sehr wesentlichen Anteil des Bundesrates an der Reichsverwaltung und der Kontrolle der Reichsfinanzwirtschaft.[3])

§ 15.

Gemäß Art. 73 RV. kann in Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe sowie die Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen. Diese Bestimmung ist zweifellos in der Fassung mißglückt und sinnwidrig.[4]) Denn die Aufnahme eines Darlehens ist ein zweiseitiges Rechtsgeschäft. Der Wille des Darlehensnehmers reicht zu dem Abschluß des Darlehensvertrages nicht aus. Daher kann auch eine Staatsanleihe nicht „im Wege der Reichsgesetzgebung“, d. h. durch ein Reichsgesetz, aufge-

---

[1]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 387.
[2]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 4 S. 532.
[3]) vgl. Reichsgesetz v. 28. 10. 1871.
[4]) v. Seydel, Reichsverfassung S. 401; Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 4 S. 368ff. Die schlechte Fassung dürfte sich daraus ergeben, daß Art. 73 der jetzigen Reichsverfassung in dem von den Bundesregierungen vorgelegten Verfassungsentwurfe nicht enthalten war, sondern erst von dem konstituierenden Reichstag auf Grund des Zusatzamendements des Abgeordneten Miquel angenommen wurde. Vgl. Stenogr. Ber. des konstit. Reichstags 1867 S. 69.

nommen werden, weil durch das Gesetz nur der Wille, ein Darlehen aufnehmen zu wollen, festgestellt werden kann. Die Aufnahme selbst ist ein Akt der Verwaltung und erfolgt in der Form des bürgerlichen Rechtsverkehrs. Der Sinn des Art. 73 RV. kann daher nur der sein, daß zur Ermächtigung der Regierung, eine Anleihe aufzunehmen, die im Wege der Gesetzgebung zu erteilende Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages notwendig ist;[1]) ein derartiges Gesetz ist nicht Gesetz im materiellen Sinn, denn es wendet sich mit seinem Inhalt nicht unmittelbar an die Allgemeinheit der Untertanen, sondern enthält nur einen Dienstbefehl an die Reichsregierung. Wenn demnach der Bundesrat bei Erlaß eines Anleihegesetzes tätig wird, so ist seine Funktion zwar formell die des Gesetzgebers, materiell fungiert er jedoch als Organ der Verwaltung.

Derselbe Weg wie zur Aufnahme einer Anleihe ist zur Tilgung und Kündigung einer solchen notwendig. Allerdings enthält die Reichsverfassung darüber keine Bestimmung. Da jedoch die Tilgung einer Anleihe für die Finanzwirtschaft des Reiches von ebenso einschneidender Bedeutung ist wie die Aufnahme, so ist auch hierzu ein formelles Gesetz, d. h. Genehmigung des Bundesrates und Reichstages, erforderlich. Dies ist in den einschlägigen Anleihegesetzen überdies immer ausdrücklich vorbehalten. Daß auch ein derartiges Gesetz materiell eine Verwaltungsmaßregel ist, ergibt sich nach dem oben Ausgeführten von selbst.

§ 16.

Auf dem Gebiete des Zollwesens hat die Reichsverfassung dem Bundesrat eine umfassende Verwaltungstätigkeit überwiesen. Zwar steht die Überwachung der Bundesstaaten bei der Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern dem Kaiser zu. Er übt dies Recht durch Reichsbeamte aus, welche er den Zoll- oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten beiordnet. Vor Anstellung dieser Beamten muß jedoch der Ausschuß des Bundesrates für Zoll- und Steuerwesen gemäß Art. 36 Abs. 2 RV. vernommen werden.

Werden dann von diesen Kontrollbeamten Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung

---

[1]) In den Anleihegesetzen findet sich auch überall die Formel: Der Reichskanzler wird ermächtigt, die zur Bestreitung der ... Ausgaben erforderlichen Geldmittel bis zur Höhe von ... Mk. im Wege des Kredits flüssig zu machen und zu diesem Zweck ... eine Anleihe aufzunehmen und Schatzanweisungen auszugeben. Vgl. hierzu § 1 der Reichsschuldenordnung v. 19. 3. 1900.

konstatiert, so hat der Bundesrat gemäß Art. 36 Abs. 3 RV. darüber Beschluß zu fassen. Ein näheres Eingehen auf dieses Recht des Bundesrates kann unterlassen werden, da es bei Behandlung des Art. 7 Ziff. 3 RV. bereits besprochen wurde. Es mag nur erwähnt werden, daß sich Art. 36 Abs. 3 zu Art. 36 Abs. 2 RV. ebenso verhält wie Art. 7 Ziff. 3 zu Art. 17 RV. In Art. 36 Abs. 2 u. 3 ist also bezüglich der Zoll- und Steuergesetzgebung bezw. der Aufsicht hierüber noch einmal ausdrücklich wiederholt, was durch Art. 7 Ziff. 3 und Art. 17 RV. für alle anderen der Reichsgesetzgebung unterliegenden Gegenstände gilt.

Die rechtliche Natur eines Bundesratsbeschlusses „über Mängel" kann verschiedener Art sein. Der Beschluß kann eine Vorlage an den Reichstag enthalten (vgl. Art. 7 Ziff. 1 RV.) zur Beseitigung hervortretender Mängel bei der Ausführung von Reichsgesetzen durch Reichsgesetz. In diesem Falle hat der Beschluß legislatorischen Charakter. Er kann aber auch in dem Erlaß einer neuen Verwaltungsverordnung, d. h. in der Anordnung neuer Einrichtungen zwecks besserer Ausführung der Reichsgesetze bestehen (Art. 7 Ziff. 2 RV.). In diesem Falle hat er den Charakter einer reinen Verwaltungsmaßregel. Endlich kann der Beschluß auch eine streitige Frage auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens entscheiden; dann hat er die Natur eines verwaltungsgerichtlichen Urteilsspruches.[1])

Da gemäß Art. 36 RV. die Erhebung und Verwaltung der Zölle[2]) und der anderen in Art. 35 bezeichneten Abgaben den einzelnen Bundesstaaten innerhalb ihres Gebietes überlassen bleibt, der Ertrag jedoch gemäß Art. 38 RV. in die Reichskasse fließt, so ergibt sich für die Staaten mit eigener Zoll- und Steuerverwaltung dem Reiche gegenüber eine Pflicht der Rechnungslegung, an deren Abnahme der Bundesrat in allen Stadien beteiligt ist. Nähere Bestimmungen hierüber trifft Art. 39 RV., der im wesentlichen mit Art. 17 des Zollvereinigungsvertrages v. 8. 7. 1867[3]) übereinstimmt. Hiernach werden von den Direktivbehörden der Bundesstaaten die von den Erhebungsbehörden nach Ablauf eines jeden Vierteljahres aufzustellenden Quartalextrakte — so heißen die jedes Vierteljahr aufzustellenden provisorischen Übersichten — und die nach dem Jahresbücherschlusse aufzustellenden definitiven Finalabschlüsse über die im Laufe des

---

[1]) Laband, Das Finanzrecht des Deutschen Reichs, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 478f.

[2]) In Art. 36 sind an dieser Stelle versehentlich die Worte „und Verbrauchssteuern" stehen geblieben, obgleich sie nach der Abänderung in Art. 35 ebenso hätten wegfallen müssen, wie dies in Art. 35 geschah.

[3]) vgl. Triepel, Quellensammlung Bd. 1 S. 33.

Vierteljahres bezw. während des Rechnungsjahres fällig gewordenen Einnahmen an Zöllen und nach Art. 38 RV. zur Reichskasse fließenden Verbrauchsabgaben nach vorangegangener Prüfung in Hauptübersichten zusammengestellt, in welchen jede Abgabe gesondert nachzuweisen ist. Diese Hauptübersichten werden zunächst an den Ausschuß des Bundesrates für das Rechnungswesen eingesandt. Dieser Ausschuß hat die gleiche Funktion wie früher das Zentralbureau des Zollvereins, das von 1833 bis 1867 bestand. Er bedient sich zu technischen und kalkulatorischen Maßnahmen des Zoll- und Rechnungsbureaus des Reichsschatzamtes.

Der Bundesratsausschuß für das Rechnungswesen stellt nun auf Grund dieser Übersicht von drei zu drei Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse geschuldeten Betrag vorläufig fest und setzt von dieser Feststellung den Bundesrat und die Bundesstaaten in Kenntnis. Ebenso wird die alljährliche, auf Grund der Finalabschlüsse erfolgende Feststellung der geschuldeten Beträge durch den Ausschuß für das Rechnungswesen dem Bundesrat vorgelegt. Die definitive Feststellung der von den Einzelstaaten an die Reichskasse schuldigen Beträge erfolgt dann durch Beschluß des Bundesrates auf Grund dieser Finalabschlüsse unter Berücksichtigung der von dem Ausschuß für das Rechnungswesen gemachten Bemerkungen.[1])

Der letzte Satz in Art. 39 RV.: „Der Bundesrat beschließt über diese Feststellung“ fand sich in dieser Fassung nicht in der im übrigen gleichlautenden Bestimmung des Art. 39 der Verfassung des Norddeutschen Bundes. Es hieß dort nur: dem Bundesrat sei die schließliche Feststellung der Beträge „zur Beschlußnahme“ vorzulegen. Zweck dieser Änderung durch Art. 39 RV. war, zum Ausdruck zu bringen, daß der betreffende Bundesratsbeschluß ein definitiver sein soll. Im Zollvereinsvertrag vom 8. 7. 1867 Art. 8 § 12 Ziff. 4 war hierüber bestimmt, daß der Beschlußnahme des Bundesrates unterliegt „die von dem Ausschuß für das Rechnungswesen vorgelegte schließliche Feststellung des Ertrages der Zölle und Verbrauchssteuern“; Art. 17 Abs. 6 dieses Vertrages bestimmte dann, daß der Ausschuß die definitiven Jahresrechnungen mit seinen Bemerkungen dem Bundesrat zur Beschlußnahme vorlegt. Im Gegensatz zu Art. 34 Abs. 3 des Zollvereinsvertrages v. 16. 5. 1865, wonach die Entscheidung

---

[1]) Zur Ausführung des Art. 39 RV. ergingen die Vollzugsbestimmungen des Bundesrats v. 12. 1. 1872 (Annalen des Deutschen Reiches 1872 S. 1489) und v. 28. 3. 1878 (Bundesratsprotokoll § 222, Drucks. Nr. 61).

über Differenzen durch ein Schiedsgericht erfolgen solle, ist durch Art. 59 RV. der Bundesrat als definitive Instanz eingesetzt.

Hieraus ergibt sich für die Rechtsnatur der Feststellung der Jahresabrechnung durch den Bundesrat gemäß Art. 39 RV., daß sie im Falle, daß eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem Bundesratsausschuß für das Rechnungswesen und einem Einzelstaat über den Betrag der geschuldeten Leistungen besteht, den Charakter eines verwaltungsrechtlichen Urteils hat, während im Regelfalle die Feststellung dem Erlaß einer Verwaltungsordnung nahekommt.[1])

§ 17.

Das Eisenbahnwesen ist zwar nicht wie das Post- und Telegraphenwesen für das gesamte Reichsgebiet als einheitliche Verkehrsanstalt eingerichtet, doch haben sich die Bundesregierungen — Bayern ausgenommen (Art. 48 Abs. 2 RV.) — in Art. 42 RV. verpflichtet, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behufe auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausführen zu lassen. In der Verwaltung ihrer Eisenbahnen haben die Bundesstaaten ihre Selbständigkeit beibehalten, nur die Reichseisenbahnen stehen in ausschließlicher Verwaltung des Reiches.[2])

Durch die Reichsverfassung wurden in Art. 41—47 der Reichsgewalt einzelne Aufsichtsbefugnisse über die deutschen Eisenbahnen eingeräumt. Ursprünglich wurde dieses Aufsichtsrecht allein von dem Bundesratsausschuß für Eisenbahnen, Post und Telegraphen ausgeübt; durch Reichsgesetz v. 27. 6. 1873 erfolgte daneben die Errichtung einer besonderen obersten Reichsbehörde für das Eisenbahnwesen, des Reichseisenbahnamtes. Ein Eingriff in die Rechte der bundesstaatlichen Regierungen bezüglich der Eisenbahnverwaltung steht dem Reiche insofern zu, als es nach Art. 41 RV. auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, entweder für Rechnung des Reiches Eisenbahnen anlegen oder an Privatunternehmer zur Ausführung konzessionieren und mit dem Expropriationsrecht ausstatten kann.[3]) Von diesem Rechte darf das Reich

---

[1]) v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 2a S. 101; Laband, Das Finanzrecht des Deutschen Reiches, in Hirths Annalen 1873 S. 483ff., 507.

[2]) Solche sind nur die Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahn und die Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen.

[3]) Auch gegenüber Bayern kann von dieser Machtbefugnis Gebrauch gemacht werden (vgl. Art. 46 Abs. 2 u. 3 RV.).

nur Gebrauch machen, wenn die Eisenbahnen im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinschaftlichen Verkehrs für notwendig erachtet werden. Die Ausübung dieses Rechtes erfolgt in Form eines Reichsgesetzes, also unter Zustimmung des Bundesrates und Reichstages. Ein derartiges Gesetz ist aber nicht Gesetz im materiellen Sinne, sondern das formelle Gesetz ist lediglich eine Verkörperung der Ausübung einer Verwaltungsbefugnis des Reiches, die zugleich unter die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates — und des Reichstages — zu zählen ist.

Nach Art. 46 RV. sind die Eisenbahnverwaltungen bei eintretenden Notständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Teuerung der Lebensmittel, verpflichtet, für den Transport, namentlich von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln, zeitweise einen dem Bedürfnis entsprechenden niedrigen Spezialtarif einzuführen, welcher jedoch nicht unter den niedrigsten auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltenden Satz herabsinken darf. Die Festsetzung dieses Tarifs ist zwar Sache des Kaisers, doch steht dem Bundesratsausschuß für Eisenbahnen, Post und Telegraphen ein Vorschlagsrecht zu.

Aus den Art. 42 u. 43 RV. hat der Bundesrat ein Recht für sich hergeleitet, folgende Verordnungen zu erlassen:

1. die Signalordnung v. 5. 7. 1892;[1])
2. die Eisenbahnbau- und Betriebsordnung v. 4. 11. 1904,[2]) welche an Stelle der Normen für den Bau- und die Ausrüstung der Haupteisenbahnen Deutschlands v. 5. 7. 1892, der Betriebsordnung v. 5. 7. 1892 und der Bahnordnung für die Nebeneisenbahnen Deutschlands v. 5. 7. 1892 getreten ist. Es ist eine vielumstrittene Frage, ob zum Erlasse dieser Vorschriften der Bundesrat verfassungsmäßig ermächtigt war, und ob dieselben demgemäß überhaupt von Rechtsverbindlichkeit sind.[3])

Art. 43 RV., der sich auch sinngemäß enge an den vorausgegangenen Art. 42 anschließt, lautet: „Es sollen demgemäß (d. h. um die Einheitlichkeit des Bahnnetzes zu bewirken) mit tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden". Eine ausdrückliche Delegation des Bundesrates zum Erlaß von Verordnungen läßt sich aus diesen Bestimmungen schlechterdings nicht folgern. Infolgedessen kann den obengenannten Verordnungen, soweit sie Rechtsvorschriften ent-

[1]) RGBl. 1892 S. 733.
[2]) RGBl. 1904 S. 387.
[3]) Literatur hierüber bei Laband Bd. 3 S. 112.

halten, in Form von Beschränkungen, die das Publikum in seiner persönlichen Freiheit treffen, eine Rechtsgültigkeit nicht beigemessen werden. Soweit sie Verwaltungsvorschriften enthalten, könnte an sich eine Befugnis des Bundesrates zum Erlaß nur aus Art. 7 Ziff. 2 RV. hergeleitet werden. Allein das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 RV. ist eingeschränkt durch die Worte: „insofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist". Da aber auch die Verfassung Reichsgesetz ist und diese in Art. 43 im Zusammenhang mit Art. 42 den Bundesregierungen den Erlaß der Reglements überlassen hat und dem Reich lediglich vermittelnde Funktionen übrig läßt, bleibt für den Bundesrat auch nicht die Befugnis zum Erlaß der obengenannten Reglements in Form von Verwaltungsvorschriften.

Demnach bedeutet die vom Bundesrat erlassene Betriebsordnung sowie die Signalordnung eine Überschreitung der Befugnisse des Bundesrates. Soweit diese Verordnungen Verwaltungsvorschriften enthalten, ist allerdings diese Frage nur von theoretischer Bedeutung. „Denn die Bundesregierungen konnten die Befolgung der Reglements den Eisenbahnverwaltungen im Verwaltungswege vorschreiben und haben dies getan: von praktischer Bedeutung ist aber die Frage, ob die in der Betriebsordnung enthaltenen bahnpolizeilichen Vorschriften und Strafandrohungen, welche sich an das Publikum richten, ohne weiteres gültig sind oder von den zuständigen Bahnpolizeibehörden erlassen werden müssen. Diese letztere Ansicht ergibt sich aus dem Wortlaut und Sinn des Art. 43 RV. als die richtige."[1])

Ganz ähnlich wie bezüglich der Betriebs- und Signalordnung liegen die staatsrechtlichen Verhältnisse bezüglich der Eisenbahnverkehrsordnung in der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 23. 12. 1908,[2]) welche vom Bundesrat auf Grund des Art. 45 RV. erlassen wurde. Nach Art. 45 steht dem Reiche die Kontrolle über das Tarifwesen zu. Das Reich wird „namentlich dahin wirken:

1. daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden;
2. daß möglichste Gleichmäßigkeit der Tarife . . . erzielt werde".

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 3 S. 112 Anm. 1: v. Seydel. Reichsverfassung S. 274 f. In der Praxis (vgl. Entsch. d. ROHG. Bd. 21 S. 60 ff.; RG. Entsch. in Strafs. Bd. 10 S. 327) ist allerdings die unmittelbare Gültigkeit der in Frage kommenden Vorschriften angenommen worden, so daß sie auch in Zukunft ihre angemaßte Verbindlichkeit behaupten werden.

[2]) RGBl. 1909 S. 93.

Ein Recht des Reiches oder des Bundesrates, ein Betriebsreglement zu erlassen, läßt sich aus dem Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung nicht ableiten. „Niemals wird es auch den gewagtesten Interpretationen gelingen, den Wortlaut des Verfassungstextes: dahin wirken, daß baldigst auf allen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements (Plural!) eingeführt werden (Passivum!) so weit zu beugen, daß darin die Ermächtigung gefunden werden kann, eine Verordnung ... zu erlassen unter den nämlichen Voraussetzungen und mit den nämlichen Wirkungen wie in Ausübung eines dem Reiche schlechthin zugeschriebenen Verordnungsrechtes.“ [1]) Also nicht einmal eine Verwaltungsbefugnis des Bundesrates auf Grund Art. 7 Ziff. 2 RV. — worauf sich der Bundesrat noch eher berufen könnte als auf Art. 45 — zum Erlaß der Verkehrsordnung ist gegeben, geschweige denn eine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsvorschriften; und als Rechtsnorm ist die Verkehrsordnung durch das neue Handelsgesetzbuch bezüglich einer Reihe von Vorschriften proklamiert worden.[2]) Hieraus ergibt sich, daß die unabweisbare Folgerung, daß die Eisenbahnverkehrsordnung sowohl als Verwaltungsvorschrift als auch als Rechtsvorschrift durch einseitigen Erlaß seitens des unzuständigen Bundesrates eine Rechtsverbindlichkeit nicht erlangt hat. Ihre Geltung beruht, insofern Verwaltungsvorschriften in Frage kommen, nicht auf der Einführung durch das Reich, sondern auf der Annahme durch die einzelnen Eisenbahnverwaltungen. Als Rechtsnorm bedarf sie der Proklamierung als Gesetz in den einzelnen Bundesstaaten.[3])

---

[1]) Haenel, Deutsches Staatsrecht S. 656/57.

[2]) RHGB. §§ 453 Ziff. 3, 454, 459 Ziff. 6, 460 Abs. 1, 462—465, 466 Abs. 2 u. 3, 471 Abs. 2 und 472.

[3]) Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 530; Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 3 S. 117ff.; Laband in der DJZ. Bd. 5 S. 509ff.; Ruckdeschel in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3 S. 327; RG. Entsch. in Zivils. Bd. 15 S. 156.

Zweiter Teil.

Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates auf Grund verschiedener Reichsgesetze.

§ 18.

Während die dem Bundesrat durch die Reichsverfassung zugewiesenen Verwaltungsbefugnisse, insbesondere soweit Art. 7 Ziff. 2 u. 3 in Betracht kommt, genereller Natur sind, enthalten die Reichsgesetze eine große Anzahl spezieller Anweisungen des Bundesrates zur Betätigung auf dem Gebiete der Reichsverwaltung. Eine systematische Darstellung aller dieser dem Bundesrate zugeteilten Verwaltungsfunktionen ist bisher noch nicht versucht worden. Der Grund hierfür mag eben daran liegen, daß hier einheitliche Prinzipien fehlen, unter welche sich die einzelnen Bestimmungen subsumieren lassen.[1]) Man könnte solche allgemeine Gesichtspunkte in der verschiedenen Art des Aktivwerdens des Bundesrates suchen und die ihm durch die zahlreichen Reichsgesetze zugewiesenen Verwaltungsbefugnisse in verschiedene Gruppen einteilen, je nachdem es sich um Beschlußfassung, Genehmigung, Zustimmung, Anhörung des Bundesrates oder um ein Wahlrecht, Vorschlagsrecht usw. handelt.[2]) Allein die vorzugsweise Betonung eines derartigen rein äußeren Momentes mag statistischen Wert haben, materiell würde eine Darstellung der Verwaltungsfunktionen des Bundesrates unter solcher Gruppierung ebensoviel und sowenig bedeuten als eine Zusammenstellung der Befugnisse des Bundesrates nach der Gesetzgebung der einzelnen Jahre, wie sie sich in den Inhaltsverzeichnissen der verschiedenen Jahrgänge des Bundes- und Reichsgesetzblattes findet.

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 243; Zorn, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 177.

[2]) Unter diesen Gesichtspunkten hat Bock (Staatsrecht des Deutschen Reiches S. 83ff.) eine wahllose Zusammenstellung einzelner Funktionen des Bundesrats vorgenommen.

Bei der nachfolgenden Darstellung wird daher auf dererlei formale Gesichtspunkte kein entscheidendes Gewicht gelegt. Maßgebend für die Einteilung der überaus zahlreichen, dem Bundesrat zugeteilten Verwaltungsbefugnisse ist der Inhalt der einzelnen Funktionen. Demnach wird die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates in der Weise systematisch dargestellt werden, daß das weite Feld des Verwaltungs- und Staatsrechts in einzelne Gebiete eingeteilt wird und innerhalb dieser die zusammengehörenden Befugnisse des Bundesrates erörtert werden.

Die Gesetzesbestimmungen, welche den Bundesrat nur ausdrücklich zum Erlaß von Vollzugsverordnungen, sei es im allgemeinen oder im besonderen ermächtigen, bleiben hier außer Betracht. Denn diese Befugnis steht, wie oben dargelegt, hinsichtlich von Verwaltungsordnungen dem Bundesrat gemäß Art. 7 Ziff. 2 RV. für alle Reichsgesetze zu. Die ausdrückliche Erwähnung des Bundesrates in einzelnen Gesetzen zeigt nur an, daß an diesen Stellen eine Vollzugsverordnung erlassen werden soll, sie will jedoch nicht dem Bundesrat eine ihm sonst nicht zustehende Befugnis übertragen. Soweit derartige Gesetzesbestimmungen jedoch den Zweck haben, den Bundesrat zum Erlaß von Rechtsverordnungen zu delegieren, scheiden sie ebenfalls hier aus, weil sie in die legislatorische Tätigkeit des Bundesrates einschlagen.

I. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete der Finanzwirtschaft.

§ 19.

Die umfassende Verwaltungstätigkeit des Bundesrates in Finanzangelegenheiten erklärt sich daraus, „daß die Regierung des Reiches auf Kosten aller Bundesstaaten geführt wird und in ihrem finanziellen Resultat jeden Einzelstaat mittels der von ihm zu zahlenden Matrikularbeiträge berührt. Deshalb sind der Kaiser und der von ihm ernannte Reichskanzler in der Freiheit der Geschäftsführung, welche ihnen im übrigen gelassen ist, gerade in finanzieller Beziehung beschränkt und an die Kontrolle und Zustimmung des Bundesrates — und vielfach auch des Reichstages — gebunden".[1]) Inwieweit dies bei dem wichtigsten finanzwirtschaftlichen Akte, der Aufstellung des Reichshaushaltsetats, der Fall ist, haben wir oben bereits gesehen.

Auf dem Gebiete der Reichsfinanzvermögensverwaltung hat

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 243.

der Bundesrat gewisse Befugnisse, soweit der Reichskriegsschatz und der Reichsinvalidenfonds in Betracht kommt. Über ersteren, welcher aus der von Frankreich entrichteten Kriegskostenentschädigung gebildet wurde und aus 120 Millionen Mark gemünzten Geldes besteht, kann gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes betr. die Bildung eines Reichskriegsschatzes v. 11. 11. 1871[1]) für Zwecke der Mobilmachung mittels kaiserlicher Anordnung nur unter vorgängig oder nachträglich einzuholender Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages verfügt werden. Auch ein mit anderen Reichsbehörden zu teilendes Kontrollrecht steht dem Bundesrate an dem Reichskriegschatz zu. Die unmittelbare Kontrolle der vom Reichskanzler geführten Verwaltung des Reichskriegsschatzes führt zwar die Reichsschuldenkommission nach den mit Zustimmung des Bundesrates ergehenden Anordnungen des Kaisers (§ 3 zit. Ges.), eine Oberaufsicht übt über die Reichsschuldenkommission aber der Bundesrat und der Reichstag aus, welch beiden Korporationen bei deren regelmäßigem jährlichem Zusammentritt von der Reichsschuldenkommission unter Vorlegung der von ihr geprüften Nachweisung des Reichskanzlers über den Bestand des Reichskriegsschatzes Bericht zu erstatten ist.

An der unmittelbaren Verwaltung des Reichsinvalidenfonds steht zwar dem Bundesrat auch ein Recht nicht zu. Zur Verwaltung dieses Kapitals, das bekanntlich im Betrage von 561 Mill. Mark der französischen Kriegskostenentschädigung entnommen wurde und zur Bestreitung von Pensionen, Gnadenbewilligungen und Pensionszuschüssen an Kriegshinterbliebene und Kriegsinvaliden dient,[2]) ist durch Reichsgesetz v. 23. 5. 1873[3]) § 11 die Errichtung einer besonderen Behörde angeordnet worden. Diese Behörde besteht aus vier Mitgliedern, von denen eines vom Kaiser auf Lebenszeit ernannt wird, während die übrigen drei Mitglieder vom Bundesrate jedesmal auf drei Jahre zu wählen sind. Diese „Verwaltung des Reichsinvalidenfonds“ steht nach § 14 des Gesetzes v. 23. 5. 1873 unter steter Kontrolle der Reichsschuldenkommission, auf deren Zusammensetzung der Bundesrat ebenfalls einen Einfluß hat, wie unten dargelegt werden wird. Durch § 3 des Reichsgesetzes v. 23. 2. 1876[4]) ist bestimmt worden,

[1]) RGBl. 1871 S. 403.

[2]) vgl. die Reichsgesetze v. 11. 5. 1877 § 1 Ziff. a, b, c (RGBl. 1877 S. 495), v. 17. 6. 1878 Ziff. 1 u. 2 (RGBl. 1878 S. 107), v. 2. 6. 1878 § 4 (RGBl. 1878 S. 100), v. 30. 3. 1879 § 2 Ziff. 1 u. 2, § 3 (RGBl. 1879 S. 119), v. 31. 5. 1901 § 24 Abs. 1 (RGBl. 1901 S. 193). Durch Gesetz v. 1. 6. 1909 ist die Verwaltung dem Reichskanzler übertragen.

[3]) RGBl. 1873 S. 117.

[4]) RGBl. 1876 S. 24.

daß die Reichsschuldenkommission zur Wahrnehmung der ihr durch die Bestimmungen des Gesetzes v. 23. 5. 1873 bezüglich der Kontrolle der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds übertragenen Geschäfte durch fünf Mitglieder zu verstärken ist, von welchen zwei vom Bundesrate — die übrigen vom Reichstage — zu wählen sind.

Der Anteil des Bundesrates an der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds ist demnach ein mittelbarer; er erschöpft sich aber nicht in der Bestimmung der Verwaltungs- und Aufsichtsorgane. Dem Bundesrat selbst steht vielmehr gemäß § 14 des Gesetzes v. 23. 5. 1873 auch ein unmittelbares Aufsichtsrecht zu. Die Rechnungen der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds werden nämlich, nachdem sie vom Rechnungshof revidiert und festgestellt sind, der Reichsschuldenkommission zugestellt, und diese stellt sie mit Bericht dem Bundesrat und Reichstag zur Entlastung zu. Diese Dechargeerteilung vollzieht sich zwar in der äußeren Form der Gesetzgebung, d. h. durch übereinstimmende Beschlüsse des Bundesrates und Reichstages, ist aber ebenso wie die Entlastungserteilung gemäß Art. 72 RV. materiell ein Akt der reinen Verwaltung.[1])

Eine ebenfalls in Gesetzesform zu kleidende Verwaltungsfunktion steht dem Bundesrat zu, wenn es sich um die Verausgabung des Erlöses für veräußerte Reichsgrundstücke handelt. Denn § 11 des Gesetzes v. 25. 5. 1873 über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauche einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände[2]) ordnet an, daß die Einnahmen aus der Veräußerung der im Besitz der Reichsverwaltung befindlichen Grundstücke nur unter Genehmigung des Bundesrates und des Reichstages verausgabt werden dürfen und, sofern diese Genehmigung nicht anderweitig erfolgt ist, im nächsten Reichshaushaltsetat in die zur Deckung der gemeinschaftlichen Ausgaben bestimmten Einnahmen einzustellen sind.

An der Verwaltung der Reichsschulden, die zwar nach § 9 der Reichsschuldenordnung v. 19. 3. 1900[3]) bis auf weiteres der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Bezeichnung „Reichsschuldenverwaltung“ nach den Vorschriften des

---

[1]) Als weitere Befugnis des Bundesrates auf Grund des Reichsgesetzes v. 23. 3. 1873 sei noch erwähnt, daß ihm gemäß § 5 Abs. 2 das Recht der Einvernahme zusteht bei der Bezeichnung der Bankhäuser durch den Reichskanzler, deren Vermittlung zur Ausführung dieses Gesetzes in Anspruch zu nehmen ist.

[2]) RGBl. 1873 S. 113.

[3]) RGBl. 1900 S. 131.

preuß. Gesetzes v. 24. 2. 1850[1]) zusteht, hat der Bundesrat einen Anteil insofern, als die Aufsicht über die Reichsschuldenverwaltung der Reichsschuldenkommission obliegt und diese außer aus sechs Mitgliedern des Reichstages und dem Chefpräsidenten der preußischen Oberrechnungskammer aus sechs Bevollmächtigten oder stellvertretenden Bevollmächtigten des Bundesrates besteht.[2]) Die Wahl von fünf aus dem Bundesrat zu delegierenden Mitgliedern der Reichsschuldenkommission hat gemäß § 13 der Reichsschuldenordnung jährlich aus den Mitgliedern des Ausschusses für das Rechnungswesen durch den Bundesrat zu erfolgen, während der Vorsitzende dieses Ausschusses auf Grund dieser seiner Stellung auch der Reichsschuldenkommission angehört.

Die Reichsschuldenkommission hat gemäß § 7 des Gesetzes v. 19. 6. 1868 dieselbe Verpflichtung dem Bundesrat und Reichstag gegenüber wie die preußische Staatsschuldenkommission den beiden Häusern des preußischen Landtags gegenüber, d. h. sie hat alljährlich dem Bundesrat und dem Reichstag über die Ergebnisse der unter ihre Aufsicht gestellten Reichsschuldenverwaltung Bericht zu erstatten und um Entlastung nachzusuchen. Die Erteilung der Decharge an die Reichsschuldenkommission ist also ebenfalls eine Befugnis des Bundesrates, die er allerdings mit dem Reichstag teilt.

Das Reichsgesetz v. 31. 5. 1891 betr. das Reichsschuldbuch,[3]) dessen Führung der unter Aufsicht der Reichsschuldenkommission stehenden Reichsschuldenverwaltung übertragen ist, hat ebenfalls dem Bundesrat gewisse Verwaltungsbefugnisse zugewiesen. Bekanntlich können gemäß § 1 zit. Ges. Schuldverschreibungen der Reichsanleihen, die in Form von Inhaberpapieren herausgegeben werden, durch Eintragung in das Reichsschuldbuch in Buchschulden auf den Namen eines bestimmten Gläubigers umgewandelt werden. Die Zahlung der Zinsen einer ins Reichsschuldbuch eingetragenen Forderung kann durch eine Reichs- oder Landeskasse oder mittels Übersendung durch die Post erfolgen. Die Bestimmung der Landeskassen, welche zur Zinszahlung derartiger Forderungen berechtigt und verpflichtet sind, erfolgt gemäß § 18 zit. Ges. entweder durch den Reichskanzler im Einvernehmen mit der Landesregierung oder durch den Bundesrat.

---

[1]) GS. 1850 S. 57.

[2]) Vor dem Gesetz v. 19. 3. 1900 waren auf Grund des Gesetzes vom 19. 6. 1868 (BGBl. 1868 S. 339) nur drei Bundesratsbevollmächtigte Mitglieder der Reichsschuldenkommission.

[3]) RGBl. S. 321 f.

§ 20.

Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens sind bereits im ersten Teile dieser Abhandlung nach den von der Reichsverfassung selbst gegebenen leitenden Gesichtspunkten ausführlich behandelt worden. Hier ist nur darzustellen, inwieweit besondere Verwaltungsfunktionen des Bundesrates durch die einzelnen Zoll- und Steuergesetze begründet worden sind.

Das Zolltarifgesetz v. 25. 12. 1902[1]) enthält eine Anzahl Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates. So ist er nach § 4 zit. Ges. ermächtigt, vorzuschreiben, daß Waren, deren zollamtliche Untersuchung mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist, nur bei bestimmten Zollstellen abgefertigt werden dürfen, sofern die Beteiligten nicht bereit sind, den Zoll nach dem höchsten in Frage kommenden Satz des Tarifs zu entrichten oder die Kosten für die Übersendung der Waren oder davon zu entnehmenden Proben an eine mit der erforderlichen Abfertigungsbefugnis versehene Zollstelle zu tragen. Ferner kann der Bundesrat im Falle des Mißbrauchs der Zollbefreiung von Warensendungen in geringen Mengen gemäß § 5 Abs. 3 zit. Ges. für einzelne Warengattungen oder für einzelne Grenzstrecken Beschränkungen dieser Zollfreiheit anordnen. § 8 zit. Ges. gibt dem Bundesrat die Befugnis, wenn nach internationalen Abmachungen Eisenbahnverbindungen zwischen dem Deutschen Reich und einem Nachbarstaate mit einer innerhalb des deutschen Zollgebietes gelegenen gemeinschaftlichen Grenz- und Betriebsmittelstation hergestellt sind oder künftig hergestellt werden, Zollfreiheit zu gewähren für die zur Ausführung des Bahnbaues und Einrichtung der Wechselstation erforderlichen Materialien usw., soweit die Anschaffung der ausländischen Bahnverwaltung obliegt, ferner für die zur Instandhaltung erforderlichen Betriebsmittel, Verbrauchsmaterialien sowie für die Dienstutensilien der innerhalb des deutschen Zollgebietes stationierten Beamten des Nachbarstaates. Die Zustimmung des Bundesrates ist nach § 6 Ziff. 4 Abs. 3 zu bestimmten Repressalien des Reichskanzlers gegen Angehörige eines Staates, der Gegenseitigkeit nicht gewährt, erforderlich. Ebenso kann gemäß § 10 zit. Ges. nur nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates der Kaiser eine Verordnung erlassen, wonach zollpflichtige Waren, die aus Ländern stammen, in welchen deutsche Schiffe oder Waren ungünstiger behandelt werden als diejenigen anderer

[1]) RGBl. 1902 S. 303.

Länder, neben dem tarifmäßigea Zollsatz einem Zollzuschlage bis zum doppelten Betrage dieses Satzes oder bis zur Höhe des vollen Wertes unterworfen und tarifmäßig zollfreie Waren mit einem Zolle in Höhe bis zur Hälfte des Wertes belegt werden. Unter denselben Voraussetzungen können, soweit nicht Vertragsbestimmungen entgegenstehen, ausländische Waren durch kaiserliche Verordnung nach Zustimmung des Bundesrates denselben Zöllen und Zollabfertigungen unterworfen werden, die im Ursprungsland auf deutsche Waren Anwendung finden.[1])

§ 21.

Die Steuerreform der Jahre 1906 und 1909 hat wesentlich zur Vermehrung der Verwaltungsfunktionen des Bundesrates beigetragen. Abgesehen davon, daß in den Reichssteuergesetzen v. 3. 6. 1906 und v. 15. 7. 1909 an überaus zahlreichen Stellen sich ausführliche Anweisungen an den Bundesrat zum Erlaß von in Form von Vollzugsverordnungen zu erlassenden Ausführungsbestimmungen finden, werden auch vielfach sonstige administrative Maßnahmen dem Bundesrat zugewiesen, die als Verwaltungsbefugnisse besonderer Natur bezeichnet werden müssen.

Das Reichserbschaftssteuergesetz v. 3. 6. 1906[2]) verlangt in § 6 die Zustimmung des Bundesrates, wenn der Reichskanzler zum Zwecke der Ausgleichung oder der Vermeidung einer Doppelbesteuerung Abweichungen von dem Grundsatze zuläßt, daß von dem Vermögen eines ausländischen Erblassers die Steuer erhoben wird, wenn er zur Zeit seines Todes oder, sofern der Erwerb bei seinen Lebzeiten anfällt, zur Zeit des Anfalls an den Erwerber seinen Wohnsitz oder in Ermanglung eines Wohnsitzes seinen gewöhnlichen Aufenthalt in einem Bundesstaate hatte, jedoch nur insoweit, als sich das Vermögen im Inlande befindet. Weiter ist gemäß § 35 zit. Ges. die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, falls durch den Reichskanzler die Wahrnehmung der Geschäfte der als Kontrollbeamte fungierenden Reichsbevollmächtigten,[3]) soweit das Erbschaftssteuerwesen in Betracht kommt, anderen Beamten übertragen wird.

Für die Erhebung der Erbschaftssteuer gilt das Prinzip, daß der Bundesstaat zuständig ist, in welchem der Erblasser zur Zeit seines Todes bezw. bei einem Erwerbe unter Lebenden zur

---

[1]) Ausdrückliche Anweisungen an den Bundesrat zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen finden sich in zitierten Gesetzen in den §§ 1, 3, 5, 11 Tarif Nr. 100, 103, 108, 109, 165, 198, 239.

[2]) RGBl. 1906 S. 654.

[3]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 4 S. 426.

Zeit des Anfalls an den Erwerber seinen Wohnsitz gehabt hat. Da nun sehr leicht Fälle vorkommen können, in denen der Wohnsitz oder die Zeit des Anfalles streitig ist und die Erhebung der Erbschaftssteuer von mehreren Bundesstaaten in Anspruch genommen wird, so bestimmt § 33 Abs. 4 des Reichserbschaftssteuergesetzes, daß der Bundesrat, falls zwischen mehreren Bundesstaaten Meinungsverschiedenheiten über ihre Zuständigkeit bestehen, auf Anrufen eines dieser Bundesstaaten den für die Erhebung der Steuer zuständigen Staat bestimmt. Diese Befugnis des Bundesrates ist ihrer juristischen Natur nach ein Tätigwerden desselben als Verwaltungsgerichtshof, die Entscheidung selbst ein verwaltungsrechtliches Urteil.

Durch das Tabaksteuergesetz v. 15. 6. 1909 in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 21. 7. 1909[1]) sind besondere administrative Maßnahmen, abgesehen von dem in § 37 enthaltenen Rechte des Bundesrates, Ausnahmen von dem Grundsatz zu gestatten, daß die Verwendung von Tabaksurrogaten bei der Herstellung von Tabakfabrikaten verboten ist, dem Bundesrat nicht zugewiesen.[2])

§ 32 Abs. 2 des Zigarettensteuergesetzes v. 3. 6. 1906 in der Fassung des Gesetzes wegen Änderung des Tabaksteuergesetzes v. 15. 7. 1909[3]) erfordert die Zustimmung des Bundesrates zu Vereinbarungen des Reichskanzlers mit den fremden Regierungen der dem Zollgebiet angeschlossenen Staaten wegen Herbeiführung einer den Vorschriften des Zigarettensteuergesetzes entsprechenden Steuer in den betreffenden Staaten und Gebietsteilen, wegen Überweisung der Steuer für die im gegenseitigen Verkehr übergehenden, der Zigarettensteuer unterliegenden Waren oder wegen Begründung einer Steuergemeinschaft.[4])

Durch Art. 2 des Gesetzes wegen Änderung des Brausteuergesetzes v. 15. 7. 1909[5]) kann auf Grund Beschlusses des Bundesrates die Einbeziehung Elsaß-Lothringens in den Geltungsbereich des Brausteuergesetzes erfolgen. Ferner steht dem Bundesrat das Recht zu, Bestimmung zu treffen über die jeweilige Verwendung des zur technischen und wissenschaftlichen Förderung des Brauereigewerbes aus der Brausteuereinnahme alljährlich zu entnehmenden Betrages bis zur Höhe von 30000 Mk. (Art. 5 a

[1]) RGBl. 1909 S. 793.

[2]) Wohl aber finden sich Anweisungen zum Erlaß von Vollzugsvorschriften in den §§ 3, 9, 18, 27, 34, 35, 37, 40 zit. Ges.

[3]) RGBl. 1906 S. 631, 1909 S. 705.

[4]) Vollzugsvorschriften hat der Bundesrat zu erlassen nach §§ 1, 2, 31, 33, 34 des Zigarettensteuergesetzes.

[5]) RGBl. 1909 S. 695.

zit. Ges.; § 62 des Brausteuergesetzes v. 15. 7. 1909 in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 21. 7. 1909).[1]) An die Zustimmung des Bundesrates ist gemäß Art. 3 des Gesetzes wegen Änderung der Brausteuer und § 60 des Brausteuergesetzes die Befugnis des Reichskanzlers gebunden, für den Fall, daß das Großherzogtum Luxemburg eine mit dem Brausteuergesetz übereinstimmende Besteuerung der Braustoffe nicht einführt oder den mit ihm wegen Beitritts zur norddeutschen Brausteuergemeinschaft abgeschlossenen Vertrag v. 2. 3. 1907 kündigt, mit der Großherzoglich-Luxemburgischen Regierung die wegen anderweiter Regelung des Verhältnisses in Ansehung der Besteuerung der Braustoffe und des wechselseitigen Verkehrs mit Bier erforderlichen Vereinbarungen zu treffen. Endlich ist dem Bundesrat die Befugnis erteilt (Art. 5 des Gesetzes wegen Änderung des Brausteuergesetzes; § 61 des Brausteuergesetzes Anm.), an Stelle der Gewichtsbesteuerung für Bier die Raumbesteuerung zum Zollsatz von 12,70 Mk. für 1 hl zuzulassen, wenn sich das Bier in amtlich geeichten Fässern befindet, auf denen der Eichstempel, das Jahr der Eichung und der Raumgehalt nach Litern deutlich und dauerhaft angegeben sind, wenn seit Eichung nicht mehr als fünf Jahre verflossen sind.[2])

Nach dem Branntweinsteuergesetz v. 15. 6. 1909 bestehen für die Verbrauchsabgabe verschiedene Steuersätze, je nachdem ob der Branntwein innerhalb des Kontingents hergestellt ist oder nicht. Im ersten Falle beträgt die Abgabe 1,05 Mk., im letzteren Falle 1,25 Mk. für das Liter Alkohol. Der niedere Satz gilt für eine Jahresmenge, welche zuerst im Brennereibetriebsjahre 1907/08 festgesetzt wurde und dann im Betriebsjahr 1917/18 und demnächst in jedem zehnten Jahre für die folgenden zehn Betriebsjahre (Kontingentsabschnitt) nach dem Durchschnitt der Branntweinmengen festgesetzt wird, die innerhalb der letzten drei Jahre in den verbrauchsabgabenpflichtigen Inlandsverbrauch übergegangen sind (§§ 1, 24 zit. Ges.). In § 25 zit. Ges. ist nun dem Bundesrat das Recht eingeräumt, falls in einem Betriebsjahr die Menge des unter Anrechnung auf das Kontingent hergestellten Branntweins die Menge des gegen Entrichtung der Verbrauchsabgabe in den Inlandsverbrauch gelangten Branntweins übersteigt, das Gesamtkontingent für das folgende Betriebsjahr, erforderlichenfalls auch je für ein weiteres Betriebsjahr desselben Kontingentsabschnittes auf die zuletzt bezeichnete Branntweinmenge herabzusetzen.

[1]) RGBl. 1909 S. 773.

[2]) Zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen wird der Bundesrat angewiesen in §§ 1 Abs. 4, 3 Abs. 1 u. 3, 5 Abs. 2, 9 des Brausteuergesetzes.

Durch Beschluß des Bundesrates kann eine Befreiung von der Verbrauchsabgabe für solche Branntweine bewilligt werden, die in öffentlichen Kranken-, Entbindungs- und ähnlichen Anstalten oder in öffentlichen, wissenschaftlichen Lehranstalten verwendet werden (§ 3 Abs. 3 zit. Ges.).[1])

In § 10 Abs. 2 zit. Ges. letzter Satz ist dem Bundesrat die Befugnis erteilt, im Falle von Mißernten und für Genossenschaftsbrennereien, die vor dem 1. 9. 1907 als solche bestanden haben, Ausnahmen von dem Grundsatz zu gestatten, daß in der Regel bei landwirtschaftlichen Brennereien die zur Verarbeitung kommenden Rohstoffe von dem Brennereibesitzer selbst gewonnen sein und die Rückstände im landwirtschaftlichen Betriebe des Eigentümers der Brennerei verwendet werden müssen.

Neben der Verbrauchsabgabe wird von der erzeugten Alkoholmenge je nach dem Raumgehalt die Betriebsauflage erhoben. Diese ist zu entrichten, sobald die Alkoholmenge amtlich festgestellt oder die abgabenpflichtige Alkoholmenge berechnet ist. Wird Branntwein denaturiert oder vergällt oder ausgeführt, so tritt eine Vergütung der Betriebsauflage aus den Einnahmen an Betriebsauflagen und dem daraus anzusammelnden Geldbestande nach bestimmten Sätzen ein (§ 54 zit. Ges.). Aufgabe des Bundesrates ist es, diese Vergütungssätze mindestens einmal im Jahre nachzuprüfen und gegebenenfalls derart zu erhöhen oder zu ermäßigen, daß die Ausgaben nicht über die verfügbaren Geldmittel hinausgehen. Auch bezüglich der Festsetzung der Vergütungssätze sind dem Bundesrat gewisse in § 56 zit. Ges. enthaltene Rechte zugewiesen. Er kann nämlich, obwohl für nur unvollständig vergällten Branntwein und solchen, der zur Ausführung gelangt, die Vergütungssätze regelmäßig niederer sind als für vollständig vergällten Branntwein, die erhöhten Vergütungssätze gewähren für Branntwein, der zur Herstellung von Bleiweiß und essigsauren Salzen mit anderen Mitteln als Essig unvollständig vergällt wird, ebenso bei der Ausfuhr von Likör und aus Zwetschen oder Kirschen hergestelltem Branntwein in Flaschen bis zu 1 l oder in Fässern bis zu 100 l Raumgehalt.[2])

Zwecks gerechter Regelung der Festsetzung des Durchschnittsbrandes sind dem Bundesrat in §§ 66, 67, 69 zit. Ges. bestimmte Verwaltungsbefugnisse eingeräumt. Da ihre nähere Auseinandersetzung eine Darlegung des komplizierten Fest-

---

[1]) RGBl. 1909 S. 661.

[2]) Besondere Befugnisse zum Erlaß von Vorschriften bezüglich des Kleinhandels mit vergälltem Branntwein ergeben sich für den Bundesrat aus §§ 108, 109, 150 zit. Ges.

setzungsverfahrens voraussetzen würde, die an dieser Stelle nicht erfolgen kann, so möge dieser Hinweis genügen. Durch § 88 zit. Ges. wird der Bundesrat ermächtigt, für Brennereien, die bis zum Inkrafttreten des Branntweinsteuergesetzes v. 15. 7. 1909 der Abfindung unterlegen haben, sowie für neuentstehende Obstbrennereien Anordnungen zu treffen, die von den im Gesetze sich findenden Vorschriften betr. die Sicherung gegen heimliche Entnahme von Branntwein abweichen. Auch kann der Bundesrat gemäß § 92 zit. Ges. beschließen, daß für die vor dem 1. 10. 1908 entstandenen Brennereien, die bisher der Abfindung unterlegen haben, die Kosten der auf Verlangen der Verwaltungsbehörde zwecks Durchführung der Kontrolle ausgeführten baulichen Änderungen bis zur Hälfte auf die Reichskasse übernommen werden, sofern diese Änderungen innerhalb zweier Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes ausgeführt werden. Durch § 75 zit. Ges. wird der Bundesrat ermächtigt, Erleichterungen bezüglich der für die Anmeldung von Brennereien an die Verwaltungsbehörde geltenden Vorschriften der §§ 74, 75 zit. Ges. zuzulassen und noch andere als die dort bezeichneten Geräte der Anmeldungspflicht zu unterwerfen.

Nach § 155 zit. Ges. ist auch hier die Zustimmung des Bundesrates erforderlich zu Vereinbarungen des Reichskanzlers mit fremden Regierungen wegen Herbeiführung einer den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechenden Behandlung des Branntweins in den dem Zollgebiet angeschlossenen Staaten und Gebietsteilen, wegen Überweisung der Einnahmen für den im gegenseitigen Verkehr übergehenden Branntwein oder wegen Begründung einer Gemeinschaft.[1])

Das Reichsstempelgesetz v. 15. 7. 1909 in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 22. 7. 1909[2]) gibt in § 9 dem Bundesrat die Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen inländischen Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien Stundung der Reichsstempelabgabe zu bewilligen. Wenn nämlich in der Zeit bis zum 1. 10. 1914 solche Gesellschaften neue Gewinnanteile ausgeben, die nach Tarif 3 a § 1 des Gesetzes vor der Ausgabe steuerpflichtig sind, so kann der Bundesrat, wenn in den einzelnen Fällen die sofortige Einziehung der Steuer mit erheblichen Härten für den Steuerpflichtigen verbunden sein würde, die Steuer auf die Dauer von drei Jahren

[1]) Bei der Kompliziertheit der Durchführung des Branntweinsteuergesetzes sind an überaus zahlreichen Stellen Anweisungen für den Bundesrat getroffen zum Erlaß näherer Ausführungsbestimmungen (vgl. §§ 3, 4, 11, 15, 23, 41, 55, 57, 59, 72, 75, 84, 91, 94, 110, 145).

[2]) RGBl. 1909 S. 833.

stunden. Ferner wird dem Bundesrat in § 55 zit. Ges. die Befugnis erteilt, während einer längstens auf ein Jahr zu bemessenden Übergangszeit das Verfahren bei der Stempelerhebung abweichend von den im Gesetz getroffenen Vorschriften zu regeln. Bezüglich der neben der Reichssteuer für Kraftfahrzeuge bestehenden landesgesetzlichen Gebühren für die Feststellung der Verkehrstauglichkeit des Kraftfahrzeugs und für die amtliche Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge ist der Bundesrat durch § 65 zit. Ges. befugt, Höchstsätze vorzuschreiben.

Der § 90 Abs. 4 zit. Ges. enthält ein Recht des Bundesrates, dessen Ausübung das Inkrafttreten des neu einzuführenden Gesetzes über die Reichswertzuwachssteuer, das bis 1. 4. 1911 dem Reichstag vorzulegen ist und einen Mindestertrag von 20 Millionen haben soll, zur Voraussetzung hat. Bekanntlich wird provisorisch bis zur Geltung dieses Gesetzes außer der nach Tarif 11 geschuldeten Stempelabgabe ein Zuschlag von ein Hundert vom Hundert erhoben. Nach dem Inkrafttreten des Reichswertzuwachssteuergesetzes hat der Bundesrat den Steuersatz für Grundstücksübertragungen in Tarif 11, der in der Regel $^1/_3$ vom Hundert beträgt, von sechs zu sechs Jahren einer Nachprüfung zu unterziehen. Übersteigt innerhalb des sechsjährigen Zeitraums der durchschnittliche Jahresertrag der Zuwachssteuer den Betrag von 20 Millionen, so ist der Steuersatz in Tarif 11 mit Wirkung vom Beginne des der Feststellung folgenden Rechnungsjahres für die folgenden sechs Jahre herabzusetzen.

Die Zustimmung des Bundesrates ist gemäß § 107 zit. Ges. notwendig zur kaiserlichen Verordnung, welche das Inkrafttreten des Reichsstempelgesetzes für das Gebiet der Insel Helgoland anordnet.[1]) Das gleiche Recht hat der Bundesrat nach § 31 Abs. 4 des Wechselstempelsteuergesetzes v. 15. 7. 1909 in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 21. 7. 1909[2]) bezüglich der Einführung dieses Gesetzes in Helgoland.

§ 7 des Leuchtmittelsteuergesetzes v. 15. 7. 1909 in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 22. 7. 1909[3]) gibt dem Bundesrat die Befugnis, im Falle nachgewiesenen Bedürfnisses die Besteuerung steuerpflichtiger Beleuchtungsmittel nach den in § 2 zit. Ges. enthaltenen Sätzen durch den Hersteller unter Befreiung von dem für die Regelfälle gemäß § 6 zit. Ges. vor-

---

[1]) Vollzugsbestimmungen zum Reichsstempelsteuergesetz sind durch den Bundesrat zu erlassen gemäß §§ 5, 8, 18, 22, 23, 28, 31, 32, 42, 47, 49, 50, 56, 61, 68, 79, 80, 90, 91, 102.

[2]) RGBl. 1909 S. 825. Ausführungsbestimmungen des Bundesrates zu diesem Gesetz ordnen die §§ 4, 27, 30 an.

[3]) RGBl. 1909 S. 880.

geschriebenen Verpackungszwang und von der Verwendung der Steuerzeichen auf Grund einer besonderen Buchführung und der sonst erforderlichen Sicherungsmaßnahmen zu gestatten. Ebenso kann durch Beschluß des Bundesrates von Steuerzeichen und dem Verpackungszwang bei der Einfuhr von steuerpflichtigen Beleuchtungsmitteln, die nicht zum Handel bestimmt sind, abgesehen werden. Durch Beschluß des Bundesrates kann gemäß § 34 zit. Ges. auf Antrag der Landesregierungen an Stelle der Leuchtmittelsteuer für die außerhalb der Zollgrenze liegenden Teile des Reichsgebietes[1]) die Zahlung einer Bauschabfindung an die Reichskasse zugelassen werden.

Endlich ist, wie auch in verschiedenen obenerwähnten Steuergesetzen, nach § 36 des Leuchtmittelsteuergesetzes die Zustimmung des Bundesrates erforderlich zu Vereinbarungen des Reichskanzlers mit den Regierungen der dem Zollgebiet angeschlossenen Staaten wegen Herbeiführung einer den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechenden Besteuerung in diesen Staaten, wegen Überweisung der Steuer für die im gegenseitigen Verkehr übergehenden Erzeugnisse oder wegen Begründung einer Steuergemeinschaft.[2])[3]) Das gleiche Recht der Zustimmung ist dem Bundesrat auch bei derartigen Vereinbarungen bezüglich des Zündwarensteuergesetzes v. 15. 7. 1909 in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 21. 7. 1909[4]) gewährt, und zwar in § 41 zit. Ges.

II. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Münz- und Geldwesens.

§ 22.

Die Regelung des Münzwesens hat durch das Münzgesetz v. 1. 6. 1909,[5]) welches das Gesetz betr. die Ausprägung von

---

[1]) Solche Zollexklaven bestehen zurzeit noch in Hamburg: das Freihafengebiet, einige Teile von Cuxhaven und die Schiffsbevölkerung; in Bremen: ein Teil von Bremerhaven und die Schiffsbevölkerung; in Baden: die Kreise Konstanz und Waldshut; in Preußen: die Hafenanlagen bei Gestemünde und die Schiffsbevölkerung sowie die Insel Helgoland. Vgl. Reichsgesetz v. 15. 12. 1890, RGBl. 1890 S. 207.

[2]) vgl. das Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und Luxemburg wegen Begründung einer Gemeinschaft der Leuchtmittelsteuer v. 14. 10. 1909, RGBl. 1910 S. 513.

[3]) Vollzugsbestimmungen zu dem Leuchtmittelsteuergesetz durch den Bundesrat können erlassen werden nach den §§ 3, 6, 13, 37, 89.

[4]) RGBl. 1909 S. 814. Ausführungsbestimmungen ergeben sich aus den §§ 3, 10, 16, 17, 22, 39, 42.

[5]) RGBl. 1909 S. 507.

Goldmünzen v. 4. 12. 1871, das Münzgesetz v. 9. 7. 1873, das Gesetz betr. Änderungen im Münzwesen v. 1. 6. 1900 und v. 19. 5. 1908[1]) aufgehoben hat, eine zusammenfassende Kodifikation erfahren. Im Prinzipe steht dem Reich die Münzhoheit, den Einzelstaaten das Münzmonopol zu, d. h. das Reich hat die alleinige Befugnis zur Regelung des Münzsystems, die Einzelstaaten haben das Recht der Münzprägung.

Der Bundesrat hat auf dem Gebiete des Münzwesens eine Reihe von Befugnissen administrativer Art, die in ihrer Gesamtheit ihm gleichsam die Stellung eines obersten Münzpolizeiorganes verschaffen.

Wenn auch, wie erwähnt, den Bundesstaaten das Münzmonopol überlassen ist, so hat doch das Reich ein Aufsichtsrecht über das Verfahren bei den Ausprägungen im Interesse der Sicherstellung der vollständigen Genauigkeit der Münzen nach Gehalt und Gewicht. Dieses Aufsichtsrecht findet seinen Ausdruck darin, daß gemäß § 4 MünzG. v. 1. 6. 1909 die Prägungen nach einem vom Bundesrat zu regelnden Verfahren erfolgen müssen. Bezüglich der Goldmünzen und der Silbermünzen zu mehr als einer Mark sind in § 5 zit. Ges. die Prägeformen im allgemeinen bestimmt; dem Bundesrat obliegt jedoch die Feststellung der sonstigen Verzierung, des Durchmessers dieser Münzen und der Beschaffenheit der Ränder. Durch Beschluß des Bundesrates kann jedoch gemäß § 5 Abs. 2 die Herstellung von Fünf-, Drei- und Zweimarkstücken als Denkmünzen in anderer als der gesetzlich festgestellten Prägung gestattet werden.[2]) Bei den übrigen Silbermünzen, den Nickel- und Kupfermünzen ist gesetzlich nur festgelegt, daß sie die Wertangabe, die Inschrift Deutsches Reich, die Jahreszahl, den Reichsadler und das Münzzeichen zu tragen haben. Die Verteilung dieser Geprägemerkmale auf die beiden Münzseiten, die Verzierung, die Beschaffenheit der Ränder, die Zusammensetzung, Gewicht und Durchmesser dieser Münzen festzustellen, obliegt dem Bundesrat.

Die Beträge der auszuprägenden Münzarten werden durch das Reich festgestellt und auf die einzelnen Landesmünzstätten verteilt. Diese Feststellung und Verteilung ist Sache des Reichs-

---

[1]) RGBl. 1871 S. 404, 1873 S. 233, 1900 S. 250, 1908 S. 212.

[2]) Die Prägung von Denkmünzen war durch Gesetz v. 4. 12. 1871 § 10 zugelassen, wurde aber durch das Münzgesetz v. 9. 6. 1873 für Silbermünzen beseitigt und ist erst durch das Gesetz v. 1. 6. 1900 wieder eingeführt worden. Die Prägung solcher Denkmünzen hat z. B. zur Erinnerung an den zweihundertjährigen Bestand des Königtums in Preußen stattgefunden; in diesem Jahre sollen aus Anlaß der Jubiläumsfeier der Berliner Universität ebenfalls wieder Dreimarkstücke in Form von Denkmünzen geprägt werden.

kanzlers, bei der er aber an die Zustimmung des Bundesrates gebunden ist, ebenso wie bei der Feststellung der den Münzstätten für die Prägung jeder einzelnen Münzgattung gleichmäßig zu gewährenden Vergütung (§ 7 Abs. 2 zit. Ges.). Lassen sich Privatpersonen auf Münzstätten Zwanzigmarkstücke auf eigene Rechnung ausprägen, so haben sie hierfür eine Gebühr zu bezahlen, die vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrates festgesetzt wird.

Eine Verpflichtung, Silbermünzen im Betrage von mehr als zwanzig Mark, Nickel- und Kupfermünzen im Betrage von mehr als einer Mark in Zahlung zu nehmen, besteht gemäß § 9 zit. Ges. nicht. Nur von den Reichs- und Landeskassen werden Silbermünzen in jedem Betrage in Zahlung genommen. Sache des Bundesrates ist es, diejenigen Kassen zu bezeichnen, welche Goldmünzen gegen Einzahlung von Silbermünzen in Beträgen von mindestens 200 Mk. oder von Nickel- und Kupfermünzen in Beträgen von mindestens 50 Mk. auf Verlangen verabfolgen, und die Bedingungen des Umtausches festzusetzen.

Eine Anzahl von Befugnissen weist noch § 14 zit. Ges. dem Bundesrate zu. Das in Ziff. 1 bezeichnete Recht des Bundesrates, einzuziehende Münzen außer Kurs zu setzen, dürfte nicht unter die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates zu rechnen sein. Denn die Außerkurssetzung enthält einen Gesetzesbefehl des Inhaltes, daß einer bestimmten Münzgattung die Qualität, als Zahlungsmittel zu fungieren, entzogen wird. Ein Beschluß des Bundesrates, welcher die Außerkurssetzung einer Münzart zum Inhalt hat, ist demnach Gesetz im materiellen Sinne, die Befugnis des Bundesrates zum Erlaß eines derartigen Beschlusses enthält also die Delegation zu einer Rechtsverordnung. Delegationen gleicher Art enthalten auch die Ziff. 2 u. 3 des § 14 zit. Ges., wonach der Bundesrat befugt ist, die zur Aufrechterhaltung eines geregelten Geldumlaufes erforderlichen polizeilichen Vorschriften zu erlassen und den Wert zu bestimmen, über welchen hinaus fremde Gold- und Silbermünzen nicht in Zahlung angeboten und gegeben werden dürfen, sowie den Umlauf fremder Münzen gänzlich zu untersagen. Beschlüsse des Bundesrates auf Grund dieser Bestimmungen sind materielle Gesetze, welche die Allgemeinheit binden, was insbesondere auch daraus hervorgeht, daß die Zuwiderhandlung gegen derartige Verordnungen durch § 14 Abs. 3 zit. Ges. unter Strafe gestellt ist.

Als Verwaltungsbefugnis ist dagegen das in § 14 Ziff. 4 zit. Ges. dem Bundesrat zugewiesene Recht anzusehen, wonach er befugt ist, zu bestimmen, ob ausländische Münzen von Reichs-

oder Landeskassen zu einem öffentlich bekanntzumachenden Kurse im inländischen Verkehr in Zahlung genommen werden dürfen, und in solchem Falle den Kurs festzusetzen.

Seit dem 1. 1. 1876 gibt es in Deutschland kein Papiergeld im juristischen Sinne mehr. Die Reichskassenscheine, welche das Reich auf Grund des Gesetzes v. 30. 4. 1874[1]) ausgegeben hat, sind ihrem juristischen Charakter nach bloße auf den Inhaber lautende Schuldversprechungen des Reiches. Die Reichskassenscheine werden in Beträgen zu 5 und 10 Mk. ausgegeben (Gesetz v. 5. 6. 1906).[2]) Die Verteilung des Gesamtbetrages der ausgegebenen Kassenscheine in Höhe von 120 Mill. Mk. auf die einzelnen Arten ist Sache des Bundesrates.

III. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Bankwesens.

§ 23.

Die Rechtsverhältnisse der Banknoten sind durch das Reichsbankgesetz v. 14. 3. 1875,[3]) v. 7. 6. 1899[4]) und v. 1. 6. 1909[5]) geregelt worden. Nach diesen Gesetzen steht das Recht zur Notenausgabe teils der Reichsbank, teils gewissen Privatnotenbanken zu. Bezüglich beider Arten von Banknoten erfolgt die Einziehung nur auf Anordnung oder mit Genehmigung des Bundesrates.

Da die Verwaltung der durch das Bankgesetz im Anschluß an die frühere preußische Bank errichteten Reichsbank, obwohl sie eine vom Reiche verschiedene vermögensrechtliche Persönlichkeit ist und den Charakter einer Aktiengesellschaft besitzt, in den Händen des Reiches liegt, so weist das Bankgesetz dem Bundesrat als oberstem Reichsorgan eine Reihe auf die Verwaltung der Reichsbank bezüglichen Rechte zu. Die Ernennung dreier Mitglieder des Reichsbankkuratoriums, welches die dem Reiche zustehende Aufsicht über die Reichsbank ausübt, werden vom Bundesrate ernannt (§ 25 BankG.). Hinsichtlich der Ernennung der Mitglieder des Reichsbankdirektoriums, der verwaltenden und ausführenden sowie die Reichsbank nach außen vertretenden Behörde steht dem Bundesrat gemäß § 27 zit. Ges. ein Vorschlagsrecht zu, während die tatsächliche Ernennung

[1]) RGBl. 1874 S. 40.
[2]) RGBl. 1906 S. 730.
[3]) RGBl. 1875 S. 177.
[4]) RGBl. 1899 S. 311.
[5]) RGBl. 1909 S. 515.

durch den Kaiser erfolgt. Der Besoldungs- und Pensionsetat des Reichsbankdirektoriums wird alljährlich durch den Reichshaushaltsetat unter der in der Verfassung vorgeschriebenen Form, der der übrigen Reichsbankbeamten jährlich vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat auf Antrag des Reichskanzlers festgesetzt (§ 28 Abs. 2 zit. Ges.). Gemäß § 12 Abs. 2 ist der Bundesrat befugt, die Errichtung von Zweiganstalten der Reichsbank an bestimmten Plätzen anzuordnen. Die Errichtung von Reichsbankhauptstellen außerhalb des Hauptsitzes der Bank hat gemäß § 36 zit. Ges. an vom Bundesrat zu bestimmenden größeren Plätzen zu erfolgen.

Die Durchführung des in § 16 zit. Ges. der Reichsbank verliehenen Fundamentalrechtes der Ausgabe von Banknoten erfolgt unter Kontrolle der Reichsschuldenkommission, bezüglich deren Zusammensetzung dem Bundesrat, wie oben dargelegt, bestimmte Befugnisse zustehen, und die vom Bundesrat und Reichstag auch hinsichtlich der Kontrolle des Reichsbanknotenwesens Entlastung zu erholen hat.

Die Feststellung des Statutes der Reichsbank erfordert insofern eine Mitwirkung des Bundesrates, als dieselbe vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat nach den im Gesetze näher bezeichneten Vorschriften vorgenommen wird.[1]) In § 41 zit. Ges. hat sich das Reich vorbehalten, die auf Grund des Bankgesetzes errichtete Reichsbank aufzuheben und die Grundstücke derselben gegen Erstattung des Buchwertes zu erwerben oder die sämtlichen Anteile der Reichsbank zum Nennwert zu erwerben. Die Ausübung dieses Rechtes konnte zum erstenmal am 1. 1. 1891, alsdann von 10 zu 10 Jahren nach vorausgegangener einjähriger Ankündigung erfolgen. Die letztere kann nur im Einvernehmen mit dem Bundesrat auf kaiserliche Anordnung vom Reichskanzler erlassen werden.

Auch in Ansehung der bestehenden Privatnotenbanken[2]) hat das Reich zu den gleichen Terminen gemäß § 44 Ziff. 7 zit. Ges. ein einseitiges Kündigungsrecht; die Ausübung desselben steht dem Bundesrate zu, doch können auch die Landesregierungen davon Gebrauch machen. In letzterem Falle dürfte der Bundesrat die zur Entgegennahme zuständige Behörde sein. Von seiten des Bundesrates darf eine Kündigung nur erfolgen

---

[1]) Das Statut ist erlassen am 21. 5. 1875 (RGBl. 1875 S. 203), geändert am 3. 9. 1900 (RGBl. 1900 S. 793).

[2]) Die Bestimmungen des § 44 zit. Ges. gelten nicht für die Braunschweigische Bank, deren Privilegium bis 1952 währt, sonst jedoch für alle Notenbanken (Bayerische Notenbank, Sächsische Bank, Württembergische Notenbank, Badische Bank).

zum Zwecke weiterer einheitlicher Regelung des Notenbankwesens, oder wenn eine Notenbank den Anordnungen des Reichsbankgesetzes zuwider gehandelt hat. Darüber, ob diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet der Bundesrat. Ein derartiger Beschluß hat den Rechtscharakter eines verwaltungsgerichtlichen Urteils, ähnlich wie die vor Verhängung der Bundesexekution ergehende beschlußmäßige Konstatierung des Bundesrates, daß ein Bundesstaat die Bundespflichten verletzt habe.

Auch sonstige Verwaltungsbefugnisse bezüglich des Privatnotenbankwesens ergeben sich für den Bundesrat aus dem Reichsbankgesetz. Nach § 44 Ziff. 4 zit. Ges. sind die Banken verpflichtet, ihre Noten bei einer von ihr zu bezeichnenden Stelle in Berlin oder Frankfurt dem Inhaber gegen kursfähiges deutsches Geld einzulösen. Die Wahl der Einlösungsstelle unterliegt der Genehmigung des Bundesrates. Einer Notenbank kann der Betrieb durch Zweiganstalten oder Agenturen außerhalb des Staates, welcher ihr die Befugnis erteilt hat, auf Antrag der für den Ort, wo dies geschehen soll, zuständigen Landesregierung durch den Bundesrat gestattet werden. Zur Abänderung des Grundgesetzes, Statutes oder Privilegiums einer Bank, welche die Befugnis zur Ausgabe von Banknoten erlangt hat, ist, solange der Bank die Befugnis zusteht, die Genehmigung des Bundesrates gemäß § 47 zit. Ges. notwendig, sofern die Abänderung das Grundkapital, den Reservefonds, den Geschäftskreis oder die Deckungen der auszugebenden Noten oder die Dauer der Befugnis der Notenausgabe zum Gegenstande hat. Der Antrag an den Bundesrat ist durch die beteiligte Landesregierung zu stellen und kann nur den Banken, für die der § 44 zit. Ges. gilt — allen mit Ausnahme der Braunschweigischen — genehmigt werden.[1])

Wird einer Bank durch gerichtliches Urteil gemäß § 50 zit. Ges. die Befugnis zur Notenausgabe entzogen und die Verpflichtung zur Einziehung der Noten verfügt, so hat nach § 52 zit. Ges. sechs Monate, nachdem das Urteil die Rechtskraft erlangt hat, die Bank an die vom Reichskanzler bezeichnete Kasse den Betrag in barem Gelde einzuzahlen, welcher dem bis dahin nicht abgelieferten Betrage ihrer Noten gleichkommt. Dieser Barbetrag wird ihr nach Maßgabe der weiter von ihr abgelieferten Noten und der verbleibende Rest nach Ablauf einer letzten für die Einlösung festgesetzten Frist zurückbezahlt. Die Festsetzung dieser Frist obliegt gemäß § 52 zit. Ges. dem Bundesrat.

[1]) Für die Bayerische Notenbank gilt eine in Abs. 3 des § 47 zit. Ges. enthaltene Besonderheit.

§ 24.

Auch die Unternehmungen, welche die Beleihung von Grundstücken mit Hypotheken oder Grundschulden und die Ausgabe von Schuldverschreibungen auf Grund der erworbenen Hypotheken zum Gegenstand haben, d. h. die sogen. Hypothekenbanken, sind bestimmten Aufsichtsmaßnahmen nicht nur der Landesregierungen, sondern in gewissen Beziehungen auch des Reiches unterworfen.

Zur Ausübung ihres Geschäftsbetriebes als Hypothekenbanken bedürfen Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften — für andere Gesellschaften und für Einzelpersonen ist der Hypothekenbankbetrieb nicht zugelassen — der Genehmigung des Bundesrates nach § 1 HypBankG. v. 13. 7. 1899.[1]) Vor der Zulassung hat der Bundesrat zu prüfen, ob den Anforderungen genügt ist, die hinsichtlich der finanziellen Grundlage des Unternehmens, der leitenden Personen, des Inhaltes der Satzungen zu stellen sind, vor allem aber handelt es sich um die Prüfung der Bedürfnisfrage.[2]) Ebenso wie zur Errichtung ist zu jeder Änderung der Satzung einer Hypothekenbank die Genehmigung des Bundesrates nach § 1 Abs. 3 zit. Ges. erforderlich. Die Zuständigkeit des Bundesrates erstreckt sich jedoch in beiden Beziehungen nicht auf solche Hypothekenbanken, welche satzungsgemäß ihre hypothekarischen Beleihungen auf den Bundesrat beschränken, in welchem sie ihren Sitz haben.

Bezüglich der Feststellung der Beleihungsgrundsätze sind dem Bundesrat in den §§ 12 Abs. 2, 13 Abs. 2 zit. Ges. ebenfalls gewisse Verwaltungsbefugnisse zugewiesen. In der Regel darf der bei der Beleihung angenommene Wert des Grundstückes den durch sorgfältige Ermittelung festgestellten Verkaufswert nicht übersteigen. Der Bundesrat hat das Recht, anzuordnen, daß, soweit vor der Beleihung die Grundstücke durch eine öffentliche Behörde des Gebietes, in welchem sie liegen, abgeschätzt werden, der bei der Beleihung angenommene Wert auch den durch eine solche Abschätzung festgestellten Wert nicht übersteigen darf.

Nach § 13 zit. Ges. obliegt es den Hypothekenbanken, auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen erlassene Anweisungen über die Wertsermittlung den Aufsichtsbehörden der Staaten, in denen die Banken Beleihungen vornehmen, zur Genehmigung vorzulegen. Entsteht nun über die Rechtmäßigkeit von Bean-

---

[1]) RGBl. 1899 S. 375.
[2]) vgl. 2. Entw. des HypBankG., Reichstagsvorlage S. 19.

standungen, welche von diesen Behörden erhoben werden, Streit zwischen diesen und den in Frage kommenden Banken, so hat gemäß § 13 Abs. 2 zit. Ges., wenn eine Einigung nicht möglich ist, der Bundesrat, dessen Beschlußfassung auf Antrag des Reichskanzlers herbeizuführen ist, darüber zu entscheiden. In solchen Fällen hat er also die rechtliche Stellung eines obersten Verwaltungsgerichtshofes. Ebenso wie Anweisungen über Wertsermittlungen, so bedürfen auch die Darlehensbedingungen der Hypothekenbanken der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Über Beanstandungen derselben entscheidet auch hier gemäß § 15 Abs. 1 der Bundesrat.[1])

IV. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Börsenwesens.

§ 25.

Durch Reichsgesetz v. 22. 6. 1896[2]) ist das Börsengeschäft unter eingehende Staatsaufsicht gestellt worden. Änderungen erhielt dieses Börsengesetz auf dem Gebiet des Börsenterminhandels durch Reichsgesetz v. 8. 5. 1908[3]) in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 27. 5. 1908.[4]) Dem Bundesrat sind auch in diesem Gesetz verschiedene Verwaltungsfunktionen übertragen.

Gemäß § 3 zit. Ges. hat der Bundesrat als Sachverständigenkollegium einen Börsenausschuß als „eine die gesamte Börsentechnik beherrschende und in ihrer Entwicklung beobachtende Instanz“ zur Begutachtung der dem Bundesrat überwiesenen Börsensachen zu bilden.[5]) Dieser Ausschuß besteht aus mindestens 30 Mitgliedern, die vom Bundesrat auf je 5 Jahre unter Zulassung von Wiederwahl gewählt werden. Die Hälfte davon wird von den Börsenvorständen als Gesamtvertretung der Interessen aller deutschen Börsen vorgeschlagen, bei der Wahl der anderen Hälfte hat eine angemessene Berücksichtigung von Landwirtschaft und Industrie stattzufinden. Die Festsetzung der Geschäftsordnung des Börsenausschusses sowie die der Tagegelder und Reisekosten, welche den Mitgliedern desselben zu gewähren sind, ist ebenfalls Sache des Bundesrates.

---

[1]) Ausführungsbestimmungen kann der Bundesrat auf Grund § 15 Abs. 2 bezüglich der Verzeichnisse der hypothekarischen Beleihungen erlassen.
[2]) RGBl. 1896 S. 157.
[3]) RGBl. 1908 S. 183.
[4]) RGBl. 1908 S. 215.
[5]) Zorn, Deutsches Staatsrecht Bd. 2 S. 391.

Der Börsenverkehr ist zwar grundsätzlich auf die in der Börsenordnung gemäß § 5 Ziff. 2 BörsG. bezeichneten Geschäftszweige beschränkt. Doch ist es der Börsenordnung freigestellt, auch für andere Geschäfte, sofern dies nicht mit dem Börsengesetz im Widerspruch steht, die Benutzung der Börseneinrichtungen zuzulassen. Tatsächlich wird auch das Zusammensein der Börsenbesucher vielfach zu an sich nicht in den Börsenverkehr fallenden Geschäftsabschlüssen benutzt. Der Bundesrat ist nach § 6 zit. Ges. jedoch befugt, für bestimmte Geschäftszweige die Benutzung der Börseneinrichtungen zu untersagen oder von Bedingungen abhängig zu machen. Dieses börsenpolizeiliche Recht des Bundesrates hat den Zweck, finanzpolitisch schädlichen Geschäften nicht den Nutzen der staatlichen Förderung zu gewähren.

Ein Dispensationsrecht von den Vorschriften im Börsengesetz in den §§ 29 Abs. 1, 2, 30, 31 für die Feststellung des Börsenpreises von Waren oder Wertpapieren enthaltenen Vorschriften ist dem Bundesrat in § 35 Ziff. 1 zit. Ges. gewährt; für einzelne Börsen kann er Ausnahmen zulassen.[1]) Um zu verhüten, daß der amtlichen Feststellung des Kurses Waren entzogen werden, für die sie im allgemeinen Interesse wünschenswert ist, hat der Bundesrat gemäß § 35 Ziff. 2 zit. Ges. die Befugnis, eine amtliche Feststellung des Börsenpreises bestimmter Waren allgemein oder für einzelne Börsen vorzuschreiben. Zwecks Herbeiführung einer Einheitlichkeit der Grundsätze über die den Feststellungen von Warenpreisen zugrunde zu legenden Mengen und über die für die Feststellung der Preise von Wertpapieren maßgebenden Gebräuche steht dem Bundesrat das Recht zum Erlaß von Bestimmungen zu (§ 35 Ziff. 3 zit. Ges.).

Bezüglich der Zulassung von Waren und Wertpapieren zum Börsenterminhandel enthalten die §§ 50 ff. BörsG. genaue, von dem bisherigen Gesetz abweichende Bestimmungen. Dem Bundesrat steht gemäß § 50 Abs. 6 zit. Ges. das Recht zu, die Zulassung solcher Waren und Wertpapiere zum Börsenterminhandel noch an weitere Bedingungen zu knüpfen. Die Genehmigung des Bundesrates ist gemäß § 63 Abs. 1 zit. Ges. erforderlich zu Börsentermingeschäften in Anteilen von Bergwerks- und Fabrik-

---

[1]) So hat der Bundesrat z. B. genehmigt, daß für die Börsen zu Grimmen, Posen, Halle, Stettin, Düsseldorf und Danzig von der Bestellung von Kursmaklern abgesehen werde, und daß die Kursfeststellung in Magdeburg unter Mitwirkung anderer geeigneter Hilfspersonen als Kursmakler und in Frankfurt a. M. statt durch den Börsenvorstand durch ein von den Kursmaklern gewähltes Syndikat erfolge.

unternehmungen. Auch hat nach § 63 Abs. 2 zit. Ges. der Bundesrat die Befugnis, Börsenterminegeschäfte in bestimmten Waren und Wertpapieren zu verbieten oder die Zulässigkeit von Bedingungen abhängig zu machen.

Die Vorschriften über den Börsenterminhandel finden auf den Kauf oder die sonstige Anschaffung von Getreide oder Erzeugnissen der Getreidemüllerei keine Anwendung, wenn der Abschluß nach Geschäftsbedingungen erfolgt, die der Bundesrat genehmigt hat, und bestimmte, in § 67 zit. Ges. näher bezeichnete Voraussetzungen auf seiten der Kontrahenten vorliegen.[1])

V. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Maß- und Gewichtswesens.

§ 26.

Die einheitliche Regelung des Maß- und Gewichtswesens im Deutschen Reiche ist Sache des Reiches. Die Herstellung der Maße und Gewichte und Wagen ist jedoch der Privatindustrie freigegeben, wobei aber die hergestellten Meßwerkzeuge der Kontrolle des Reiches unterliegen, die in dem Eichungszwang ihren Ausdruck findet. Dies ist in § 6 der Maß- und Gewichtsordnung v. 30. 5. 1908[2]) ausgesprochen, wonach zum Messen und Wägen im öffentlichen Verkehre, sofern dadurch der Umfang der Leistungen bestimmt werden soll, nur geeichte Maße, Gewichte und Wagen angewendet werden dürfen. Eine Dispens von diesen Bestimmungen kann durch Beschluß des Bundesrates gemäß § 6 Abs. 4 zit. Ges. für bestimmte Arten von Betrieben sowie für den Verkehr bestimmter Arten von Waren, insbesondere für den Verkehr nach und von dem Auslande zugelassen und die Anwendung und Bereithaltung solcher nicht nach den inländischen Vorschriften geeichter Meßgeräte erlaubt werden, welche auf einem anderen als dem metrischen System beruhen. Weiter ist in § 12 zit. Ges. dem Bundesrat die Befugnis verliehen, die Verpflichtung zur Neueichung oder Nach-

---

[1]) Auf Grund des § 67 zit. Ges. ist vom Bundesrat unterm 29. 5. 1908 eine Bekanntmachung erlassen worden (RGBl. 1908 S. 240), in der die Geschäftsbedingungen der Produktenbörse zu Berlin für den Zeithandel in Getreide und Mehl festgelegt sind, desgleichen unterm 24. 12. 1909 die Bekanntmachung betr. den börsenmäßigen Zeithandel in Getreide an der Produktenbörse in Danzig (RGBl. 1909 S. 993).

[2]) RGBl. 1908 S. 349. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ist die Maß- und Gewichtsordnung v. 17. 8. 1868 nebst den Gesetzen v. 11. 7. 1884, v. 26. 4. 1893, v. 26. 11. 1871, v. 19. 12. 1874 außer Kraft getreten.

eichung auf andere als im Gesetz bezeichnete Gegenstände auszudehnen sowie einzelne Arten von Gegenständen, die nach den Vorschriften des Gesetzes an sich eichungspflichtig sind, von der Verpflichtung zur Neueichung oder Nacheichung auszunehmen. Auch ist der Bundesrat nach § 11 zit. Ges. befugt, die Vorschriften über die Fristen für die Nacheichung in Ansehung einzelner Arten von Gegenständen abzuändern und zu ergänzen.

Die oberste Aufsichtsbehörde über das Eichungswesen im deutschen Reichsgebiete ist die kaiserliche Normaleichungskommission, die darüber zu wachen hat, daß das Eichwesen im Reiche nach übereinstimmenden Regeln und dem Interesse des Verkehrs entsprechend gehandhabt wird. An der Eichung selbst ist die Normaleichungskommission in der Regel nicht beteiligt. Mit Genehmigung des Bundesrates ist sie jedoch gemäß § 19 zit. Ges. befugt, die Eichung bestimmter Gattungen von Meßgeräten sich dauernd ausschließlich vorzubehalten oder ohne die Zwischenaufsichtsbehörden unter ihre unmittelbare Aufsicht zu stellen. Soll dies nur zeitweilig geschehen, so ist die Genehmigung des Bundesrates nicht erforderlich.

Das Gesetz betr. die elektrischen Maßeinheiten v. 1. 6. 1898[1]) und das Gesetz über den Feingehalt der Gold- und Silberwaren v. 16. 7. 1884[2]) weisen dem Bundesrat noch gewisse Verwaltungsfunktionen zu. So gibt erstgenanntes Gesetz ihm im § 5 die Ermächtigung, die Bedingungen festzusetzen, unter denen bei Darstellung des Ampere die Abscheidung des Silbers stattzufinden hat, dann Bezeichnungen für die Einheiten der Elektrizitätsmenge, der elektrischen Arbeit und Leistung, der elektrischen Kapazität und der elektrischen Induktion sowie für die Vielfachen und Teile der elektrischen Einheiten vorzuschreiben, endlich zu bestimmen, in welcher Weise die Stärke, die elektromotorische Kraft, die Arbeit und Leistung der Wechselströme zu berechnen ist.[3]) Das Gesetz v. 16. 7. 1884 weist in § 3 dem Bundesrat das Recht zu, die Form des Stempelzeichens für Gold- und Silberwaren zu bestimmen. Diese Gesetzesbestimmung ist aber lediglich als Ermächtigung zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen in Form von Verwaltungsvorschriften aufzufassen, enthält also keine an sich dem Bundesrate nicht zustehende Verwaltungsbefugnis.

Im Zusammenhang mit der Darstellung der Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Maß- und Gewichtswesens ist auch die Regelung des Schiffsvermessungs-

[1]) RGBl. 1898 S. 905.
[2]) RGBl. 1884 S. 120.
[3]) Bekanntm. v. 6. 5. 1901 (RGBl. 1901 S. 127).

wesens, wie es durch die vom Bundesrat erlassene Schiffsvermessungsordnung v. 1. 3. 1895[1]) erfolgte, kurz zu erörtern. Seine Befugnis zum Erlasse derselben stützt der Bundesrat, wie er eingangs der Verordnung ausdrücklich hervorhebt, auf Art. 54 RV. Hier ist ausgesprochen, daß das Reich das Verfahren zur Ermittlung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen und die Ausstellung der Meßbriefe sowie der Schiffszertifikate zu regeln hat. Eine ausdrückliche Ermächtigung des Bundesrates zum Erlaß einer Schiffsvermessungsordnung ergibt sich hieraus nicht; eine Ermächtigung ist indirekt in der Verfassuug nur insofern enthalten, als ihm auf Grund der allgemeinen Verfassungsbestimmung in Art. 7 Ziff. 2 der Erlaß von Verwaltungsvorschriften zusteht. Die Schiffsvermessungsordnung enthält nun insbesondere in den §§ 30 ff. Bestimmungen, die zweifellos als Rechtsvorschriften angesehen werden müssen. Eine ausdrückliche Delegation hierzu fehlt aber dem Bundesrat. Infolgedessen hat er mit dem Erlaß der Schiffsvermessungsordnung die Sphäre der ihm zustehenden Befugnisse überschritten. Soweit daher die Schiffsvermessungsordnung Rechtsvorschriften enthält, fehlt ihr die Rechtswirksamkeit. Rechtsgültig ist sie nur insoweit, als sie innerhalb der verfassungsmäßigen Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates erlassen ist, also allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Schiffsvermessungsbehörden enthält.[2])

VI. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Verkehrswesens.

A. Eisenbahnwesen.

§ 27.

Die allgemeinen dem Bundesrat bezüglich der Eisenbahnen zustehenden Befugnisse sind bereits im ersten Teile erörtert worden. In einer Reihe von Gesetzen, die auf das Eisenbahn-

---

[1]) RGBl. 1895 S. 153; vgl. auch die Verordnungen v. 5. 7. 1872 und 20. 6. 1888; die Bekanntm. v. 30. 3. 1895 (Zentralblatt S. 96) und die Verordnung v. 22. 5. 1899 (RGBl. 1899 S. 310).

[2]) Über die Rechtsverbindlichkeit der Schiffsvermessungsordnung vgl. Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 3 S. 189; Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1 § 172 Note 1; Wagner, Handb. des Seerechts Bd. 1 S. 172, welche der hier vertretenen Ansicht sind. And. A. Haenel, Staatsrecht Bd. 1 S. 281; Hensel in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1882 S. 36; v. Seydel, Reichsverfassung S. 304; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs Bd. 2 S. 877.

wesen Bezug haben, sind ihm jedoch noch einzelne besondere Funktionen zugewiesen worden.

Dem Bundesrat obliegt gemäß § 5 Ziff. 4 des Gesetzes v. 27. 5. 1878 betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes[1]) der Erlaß eines Regulativs für dieses Amt, welches den kollegialen Geschäftsgang ordnet und die hierbei dem Präsidenten zustehenden Befugnisse regelt. Ferner gibt § 49 der Bahnordnung dem Bundesrat die Befugnis, die Prüfungsvorschriften zwecks Erlangung eines Befähigungszeugnisses zum Eisenbahnbetriebsbeamten zu erlassen. Dieselbe Befugnis hat der Bundesrat gemäß § 52 der Betriebsordnung hinsichtlich der Lokomotivführer und gemäß § 68 bezüglich der Eisenbahnpolizeibeamten.

Nach § 15 des Gesetzes über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden v. 13. 2. 1875 in der Fassung v. 24. 5. 1898[2]) ist jede Bahnverwaltung verpflichtet, die Beförderung der bewaffneten Macht und des Materials des Landesheeres und der Marine gegen Vergütung nach Maßgabe eines vom Bundesrat zu erlassenden Tarifs zu bewirken. Dieser Tarif ist durch den Bundesrat, der hierfür einen eigenen Ausschuß besitzt, von Zeit zu Zeit zu revidieren.[3]) In praxi wird diese Revision vom Bundesrat alljährlich vorgenommen. Ähnliche Bestimmungen, wie sie nach dem Friedensleistungsgesetz bezüglich der Verpflichtungen der Eisenbahnverwaltungen gelten, enthalten die §§ 28—31 des Gesetzes über die Kriegsleistungen v. 13. 6. 1873[4]) für den Kriegsfall. Nach § 29 Abs. 2 hat auch hier der Bundesrat einen Tarif zu erlassen und von Zeit zu Zeit zu revidieren hinsichtlich der an die Eisenbahnverwaltungen für die Militärtransporte und die Hergabe von Betriebsmaterial zu zahlenden Vergütung.[4]) Auch diese Revision wird in der Regel alljährlich vorgenommen.

Aus gesundheitspolizeilichen Gründen ist in dem Gesetz betr. die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen v. 25. 2. 1876[5]) angeordnet, daß Eisenbahnwagen und Gerätschaften, welche bei der Beförderung von Pferden, Maul-

---

[1]) RGBl. 1873 S. 164.

[2]) RGBl. 1898 S. 361ff.

[3]) Auf Grund des § 15 FriedensleistG., § 29 KriegsleistG. erging der Militärtarif für Eisenbahnen v. 18. 1. 1899 (RGBl. S. 108), ergänzt 16. 3. und 11. 6. 1901 (RGBl. S. 36, 207), 17. 6. und 21. 11. 1904 (RGBl. S. 219, 446), 31. 1. und 17. 4. 1905 (RGBl. S. 4, 246), 16. 2. und 23. 6. 1906 (RGBl. S. 141, 850), 30. 11. 1907 (RGBl. S. 763), 22. 2. 1908 (RGBl. S. 38), 28. 7. 1909 (RGBl. S. 902).

[4]) RGBl. 1873 S. 129; vgl. auch Kriegstransportordnung v. 26. 1. 1887 (RGBl. 1887 S. 9) § 51 Abs. 1.

[5]) RGBl. 1876 S. 163.

tieren, Eseln, Rindvieh, Schafen, Ziegen oder Schweinen benutzt werden, zur Vertilgung etwaiger Ansteckungsstoffe zu desinfizieren sind. Die Verpflichtung hierzu liegt derjenigen Eisenbahnverwaltung ob, in deren Bereich die Entladung der Wagen stattfindet. Erfolgt diese im Auslande, so ist zur Desinfektion diejenige deutsche Eisenbahnverwaltung verpflichtet, deren Bahn von den Wagen bei der Rückkehr ins Reichsgebiet zuerst benutzt wird. Durch § 3 Abs. 1 zit. Ges. wird nun dem Bundesrat die Befugnis erteilt, für den Verkehr mit dem Ausland Ausnahmen von diesen Regeln insoweit zuzulassen, als die ordnungsmäßige Desinfektion der zur Viehbeförderung benutzten, im Auslande entladenen Wagen vor deren Wiedereingang genügend sichergestellt ist.[1]) Auch für den Verkehr im Inland kann der Bundesrat nach § 3 Abs. 2 zit. Ges. Dispense von der Desinfektionspflicht erteilen, jedoch für die Beförderung von Rindvieh, Schafen und Schweinen nur innerhalb solcher Teile des Reichsgebiets, in welchen seit länger als drei Monaten Fälle von Lungenseuche, Maul- und Klauenseuche nicht vorgekommen sind. Ganz ähnliche Befugnisse wie in dem zitierten Gesetz nimmt der Bundesrat in der Bekanntm. v. 17. 7. 1904 bezüglich der Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei der Eisenbahnbeförderung von lebendem Geflügel für sich in Anspruch.

B. Schiffahrtswesen.

§ 28.

Die Ausübung der Schiffahrt auf Binnengewässern sowohl wie auf der See ist von Reichs wegen im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt gewissen Beschränkungen unterworfen. Die diesbezüglichen Reichsgesetze weisen vielfach dem Bundesrat besondere Verwaltungsfunktionen zu.

Für Seeschiffer, Seesteuerleute, Maschinisten der Seedampfschiffe und Lotsen ist durch § 31 RGewO. ein Befähigungszeugnis vorgeschrieben, dessen Erteilung von der erfolgreichen Ablegung einer Prüfung abhängig ist. Die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung, d. h. die Prüfungsbedingungen zu erlassen, ist Sache des Bundesrates.[2]) Zur Beaufsichtigung des Maschinistenprüfungswesens bestellt gemäß § 27 der Bekanntm. v. 26. 7. 1891[3]) der Reichskanzler die erforderliche Anzahl von Inspektoren; vorher

---

[1]) Belgien, Bahnbestimmung v. 13. 5. 1880 (Prot. § 351).

[2]) Auch über den Befähigungsnachweis der Floßführer kann nach § 32 des Flößereigesetzes v. 15. 6. 1895 der Bundesrat Bestimmungen treffen; vgl. Bekanntm. v. 7. 1. 1909, v. 24. 7. 1909 (RGBl. 1909 S. 210, 892).

[3]) RGBl. 1891 S. 359.

ist der Bundesratsausschuß für Handel und Verkehr mit seinem Gutachten zu hören.

Durch Reichsgesetz v. 22. 6. 1899 bezw. 29. 5. 1901[1]) betr. das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe ist die Flaggenführung, welche die Nationalität des Schiffes kennzeichnet, geregelt worden. Die Bestimmungen dieses Gesetzes gelten in der Hauptsache nur für Kauffahrteischiffe, welche im ausschließlichen Besitz von Reichsangehörigen sind. Mit Zustimmung des Bundesrates können die die Flaggenführung betreffenden Bestimmungen durch kaiserliche Verordnung gemäß § 26 zit. Ges. auch auf andere nicht zum Erwerbe durch die Seeschiffahrt bestimmten Fahrzeuge erstreckt werden. Ebenso kann gemäß § 26 a zit. Ges. der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates anordnen, daß die Vorschriften des Flaggengesetzes auch auf Binnenschiffe, die ausschließlich auf ausländischen Gewässern verkehren, Anwendung finden.[2]) Das Recht, Güter in einem deutschen Seehafen zu laden und nach einem andern deutschen Seehafen zu befördern, um sie dort auszuladen, d. h. das Recht der sogen. Küstenfracht, steht ausschließlich deutschen Schiffen zu. Durch Staatsvertrag oder kaiserliche Verordnung, zu deren Erlaß die Zustimmung des Bundesrates notwendig ist, kann gemäß § 2 des Gesetzes v. 22. 5. 1881 betr. die Küstenfracht[3]) dieses Recht auch ausländischen Schiffen eingeräumt werden.

Zur Untersuchung der Seeunfälle haben die Landesregierungen gemäß §§ 1, 6 Abs. 2 des Gesetzes v. 27. 7. 1877 betr. die Untersuchung von Seeunfällen[4]) besondere Behörden, die sogen. Seeämter, zu errichten. Die Abgrenzung der Bezirke derselben ist gemäß § 6 zit. Ges. Sache des Bundesrates. Gegen Bescheide des Seeamtes ist Beschwerde an das Oberseeamt möglich, dessen Geschäftsordnung nach § 33 zit. Ges. der Bundesrat festzustellen hat.

Durch Reichsgesetz v. 9. 1. 1875 betr. die deutsche Seewarte[5]) ist eine Reichsanstalt geschaffen worden, welche die Aufgabe hat, die Kenntnis der Naturverhältnisse des Meeres sowie der Witterungserscheinungen an den deutschen Küsten zu fördern und im Interesse des Schiffahrtsverkehrs zu verwerten. Nach § 4 zit. Ges. wird im Einvernehmen mit dem Bundesrat der Geschäftskreis der deutschen Seewarte, ihre Einrichtung und Verwaltung durch kaiserliche Verordnung festgestellt.

---

[1]) RGBl. 1899 S. 319, 1901 S. 184.
[2]) Verordn. v. 1. 3. 1900 (RGBl. 1900 S. 41).
[3]) RGBl. 1881 S. 97.
[4]) RGBl. 1877 S. 549.
[5]) RGBl. 1875 S. 10.

Die Seemannsordnung v. 2. 6. 1902[1]) weist dem Bundesrat in den §§ 4, 7, 11, 14, 26, 36, 56 eine Reihe von Befugnissen zu, die aber nur als besondere Ermächtigungen zum Erlaß gewöhnlicher Ausführungsbestimmungen anzusehen sind. Ein Recht besonderer Art für den Bundesrat enthält § 134, wo ihm die Befugnis erteilt ist, die Anwendung einzelner Bestimmungen der Seemannsordnung, die nur für größere Seeschiffe berechnet sind,[2]) auf kleineren Fahrzeugen (Küstenfahrer usw.) auszuschließen. § 5 Lit. b des Gesetzes v. 2. 6. 1902 betr. die Verpflichtung der Kauffahrteischiffe zur Mitnahme heimzuschaffender Seeleute[3]) gewährt dem Bundesrate die Befugnis, bestimmte Vergütungssätze für Bewachung straffälliger, mit Kauffahrteischiffen heimzuschaffender Seeleute aufzustellen.

In diesem Zusammenhang seien auch noch kurz die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Auswanderungswesens erörtert. Nach dem Gesetz über das Auswanderungswesen v. 9. 6. 1897[4]) bedarf der Auswanderungsunternehmer, d. h. derjenige, welcher die Beförderung von Auswanderern nach außerdeutschen Ländern betreiben will, der Erlaubnis, zu deren Erteilung oder Versagung gemäß § 2 zit. Ges. der Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrates zuständig ist. Gemäß § 10 zit. Ges. kann unter Zustimmung des Bundesrates die dem Unternehmer erteilte Erlaubnis vom Reichskanzler jederzeit beschränkt werden. Zur Mitwirkung der dem Reichskanzler auf dem Gebiete des Auswanderungswesens zustehenden Befugnisse wird ein Sachverständigenbeirat gebildet, der aus einem Vorsitzenden und mindestens 14 Mitgliedern besteht. Während den Vorsitzenden der Kaiser ernennt, erfolgt die Wahl der Mitglieder gemäß § 38 zit. Ges. durch den Bundesrat. Ebenso obliegt die Organisation dieses Beirates dem Bundesrat.[5])

C. Post- und Telegraphenwesen.

§ 29.

Mit Ausnahme von Bayern und Württemberg steht dem Reiche für das ganze Reichsgebiet die unmittelbare Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens zu. Die oberste Leitung hat der Kaiser. Organe der Zentralverwaltung sind der Reichs-

---

[1]) RGBl. 1902 S. 175.
[2]) §§ 1 Abs. 2, 7—26, 36, 43, 44, 49, 59, 64, 65 Abs. 2 u. 3, 133 SeemO.
[3]) RGBl. 1902 S. 212.
[4]) RGBl. 1897 S. 463.
[5]) Ausführungsbestimmungen zum Auswanderungsgesetz erläßt der Bundesrat auf Grund §§ 36, 42.

kanzler und das Reichspostamt, an dessen Spitze ein Staatssekretär steht. Vielfach sind in den einschlägigen Gesetzen auch dem Bundesrat, der einen ständigen Ausschuß für Eisenbahn, Post und Telegraphen besitzt, Befugnisse verwaltender Natur zugewiesen.

Der Reichskanzler hat gemäß § 50 des Gesetzes v. 28. 10. 1871 über das Postwesen des Deutschen Reichs[1]) Bestimmungen über die bei Benutzung der Postanstalt zu beobachtenden Vorschriften zu treffen. Bezüglich verschiedener Punkte ist er jedoch an die Beschlußfassung des Bundesrates gebunden. So beschließt der Bundesrat über das Maximalgewicht der Briefe und Pakete, über die schließliche Verfügung über unanbringliche Sendungen, endlich über die Gebühren für Postanweisungen, Vorschußsendungen und sonstige Geldübermittlungen durch die Post, über Gebühren für Drucksachen, Warenproben und Muster, Korrespondenzkarten, rekommandierte Sendungen, für Zustellungen, für Sendungen mit Behändigungsschreiben, für Laufschreiben wegen Postsendungen und Überweisung von Zeitungen (§ 50 Abs. 3, Abs. 2 Ziff. 2, 4 u. 6).

In Anbetracht des engen Zusammenhanges des Post- und Telegraphenbetriebes mit dem Eisenbahnbetrieb bedurfte das Verhältnis dieser Anstalten zueinander einer besonderen Regelung, welche durch das Gesetz v. 28. 12. 1875 betr. die Abänderung des § 4 des Gesetzes über das Postwesen des Deutschen Reichs v. 28. 10. 1871[2]) erfolgt ist. Hiernach ist, soweit es die Natur und Erfordernisse gestatten, der Eisenbahnbetrieb in die notwendige Übereinstimmung mit den Bedürfnissen des Postbetriebes zu bringen, ohne daß jedoch die Postverwaltung die Einlegung besonderer Züge für die Zwecke des Postdienstes verlangen kann. Tritt nun der Fall ein, daß zwischen der Postverwaltung und den Eisenbahnverwaltungen über die Bedürfnisse des Postdienstes und „die Natur und Erfordernisse des Eisenbahnbetriebes“ eine Meinungsverschiedenheit besteht, so entscheidet, soweit die Postverwaltung sich bei dem Ausspruch der Landesaufsichtsbehörde nicht beruhigt, in letzter Instanz der Bundesrat nach Anhörung der Reichspostverwaltung und des Reichseisenbahnamtes. Der Bundesrat hat also in derartigen Streitfällen die Rechtsstellung eines obersten Verwaltungsgerichtshofs.

Die Errichtung und Unterhaltung von regelmäßigen Postdampfschiffahrtsverbindungen zwischen Deutschland einerseits und Ostasien und Australien andererseits kann gemäß § 1 des

[1]) RGBl. 1871 S. 347.
[2]) RGBl. 1875 S. 318.

Gesetzes v. 6. 4. 1885 betr. Postdampfschiffverbindungen mit überseeischen Ländern[1]) der Reichskanzler auf die Dauer bis zu 15 Jahren an geeignete deutsche Unternehmer auf dem Wege der engeren Submission einzeln oder zusammen übertragen und in den hierbei abzuschließenden Verträgen Beihilfen bis zum Höchstbetrage von jährlich 4 Mill. Mk. aus der Reichskasse bewilligen. Gemäß § 3 zit. Ges. bedürfen derartige Verträge der Genehmigung des Bundesrates. Das Gesetz v. 1. 2. 1890 betr. eine Postdampfschiffverbindung mit Ostafrika[2]) überträgt ähnliche Befugnisse dem Reichskanzler bezüglich einer Postdampfschiffverbindung zwischen Deutschland einerseits und Ostafrika andererseits. Auch hier ist gemäß § 2 zit. Ges. zum Vertragsschluß die Genehmigung des Bundesrates erforderlich.

Auf dem Gebiete des Telegraphenwesens wird im Telegraphenwegegesetz v. 18. 12. 1899,[3]) durch welches den drei deutschen Telegraphenverwaltungen sowie der Militär- und Marineverwaltung für ihre Telegraphenlinien das Recht der Benutzung öffentlicher Verkehrswege eingeräumt ist, die Zustimmung des Bundesrates in § 18 erfordert zu gewissen Anordnungen, die der Reichskanzler erlassen kann. Da diese Anordnung in der Hauptsache[4]) Rechtsvorschriften zum Inhalt hat und überdies so spezieller Natur ist, daß eine nähere Erörterung eine zuvorige Besprechung des ganzen Telegraphengesetzes zur Voraussetzung haben würde, so kann von einem näheren Eingehen hierauf Umgang genommen werden.

VII. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Gewerbewesens.

§ 30.

An der Spitze des deutschen Gewerberechts steht der Grundsatz der Gewerbefreiheit: Der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet. Dieser allgemeine Satz erleidet jedoch eine Einschränkung dadurch, daß sich an ihn der Nachsatz anschließt: soweit nicht durch dieses Gesetz, d. h. die Reichsgewerbeordnung, Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben sind. Die Motive

---

[1]) RGBl. 1885 S. 85.
[2]) RGBl. 1890 S. 19.
[3]) RGBl. 1899 S. 705.
[4]) Der Ansicht Labands, Reichsstaatsrecht Bd. 3 S. 74 Anm. 1, daß sie den Charakter reiner Rechtsvorschriften haben, kann nach einer Durchsicht der am 26. 1. 1900 (RGBl. 1900 S. 7) erlassenen Bestimmungen nicht beigestimmt werden.

zu dieser Beschränkung der Gewerbefreiheit sind in polizeilichen Rücksichten zu suchen, welche der Staat zu wahren hat im Interesse der öffentlichen Sicherheit oder Sittlichkeit, im Interesse des allgemeinen Verkehrs oder militärischer, finanzieller und politischer Bedürfnisse, oder aber auch im Interesse der gedeihlichen Entwicklung der einzelnen Gewerbezweige selbst. Mit Rücksicht auf die überaus verschiedenartigen Fälle dieser Art und auf die fluktuierende Natur der Gewerbearten in einem Staate wie das Deutsche Reich konnte naturgemäß eine derartig kasuistische Ausgestaltung des Gewerbepolizeirechts in der Gewerbeordnung nicht erfolgen, daß allen polizeilich zu stellenden Forderungen hinsichtlich aller möglichen Gewerbearten Rechnung getragen werde. Um nun aber in solchen Fällen nicht immer den Apparat der Gesetzgebung in Bewegung setzen zu müssen, hat die Reichsgewerbeordnung dem Bundesrat an vielen Stellen generelle Delegationen zu Verordnungen erteilt, durch welche solche Lücken im Gesetze ausgefüllt werden sollen. Diese Verordnungen haben materielle Gesetzesnatur, wenn sie auch nicht die Form von Gesetzen haben. Daher scheiden sie hier, wo nur die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates interessieren, aus.[1])

Daneben sind aber auch dem Bundesrat in der Reichsgewerbeordnung verschiedentlich Funktionen zugewiesen, die den Charakter einer Verwaltungshandlung haben, ohne daß sie als Ausfluß des gemäß Art. 7 Ziff. 2 RV. dem Bundesrat zustehenden Verwaltungsverordnungsrechtes anzusehen sind.

Gemäß § 29 RGewO. bedürfen Apotheker und diejenigen Personen, welche sich als Ärzte, Wundärzte, Augenärzte, Geburtshelfer, Zahnärzte und Tierärzte oder mit gleichbedeutenden Titeln bezeichnen oder seitens des Staates oder einer Gemeinde als solche anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden sollen, der Approbation, welche auf Grund eines Nachweises der Befähigung erteilt wird. Sache des Bundesrates ist es, diese Vorschriften über den Nachweis der Befähigung zu erlassen und mit Rücksicht auf das vorhandene Bedürfnis in verschiedenen Teilen des Reiches die Behörden, welche für das ganze Reich gültige Approbationen zu erteilen befugt sind, zu bezeichnen.[2])

---

[1]) vgl. Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 3 S. 199. Delegationen des Bundesrates zum Erlaß solcher Rechtsverordnungen finden sich in der GewO. §§ 16, 24, 41, 42b, 44, 55a, 56b, 56d, 64, 105d, 105g, 114a, 120c, 128, 129, 130, 139a, 139b, 139f, 139h, 154. Auch in dem Reichsgesetz betr. Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben v. 30. 3. 1903 (RGBl. 1903 S. 113) finden sich viele Delegationen des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsvorschriften.

[2]) Eine Zusammenstellung der vom Bundesrat erlassenen Vorschriften

Auch kann der Bundesrat gemäß § 29 Abs. 4 RGewO. Dispensationen von den vorgeschriebenen Prüfungen wegen wissenschaftlich erprobter Leistungen zulassen. Daß der Bundesrat nach § 31 zit. Ges. auch auf die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung zwecks Erlangung eines Zeugnisses als Seeschiffer, Seesteuermann, Maschinist der Seedampfschiffe und Lotse zu erlassen hat, wurde bereits an anderer Stelle erwähnt.

Auf dem Gebiete des Innungswesens steht dem Bundesrat noch eine wichtige Verwaltungsbefugnis zu. Gemäß § 104 RGewO. können von solchen Innungen, welche nicht derselben Aufsichtsbehörde unterstehen, Innungsverbände gegründet werden, die die Aufgabe haben, zur Wahrnehmung der Interessen der in ihnen vertretenen Gewerbe, die Innungen, Innungsausschüsse und Handwerkskammern in der Verfolgung ihrer gesetzlichen Aufgaben sowie die Behörden durch Vorschläge und Anregungen zu unterstützen; sie können auch den Arbeitsnachweis regeln sowie Fachschulen errichten und unterstützen. Eine Rechtsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, unter ihrem Namen Rechte zu erwerben, Verbindlichkeiten einzugehen, vor Gericht zu klagen oder verklagt zu werden, wohnt den Innungsverbänden an sich nicht inne. Jedoch kann gemäß § 104 g zit. Ges. durch Beschluß des Bundesrates den Innungsverbänden die Rechtsfähigkeit verliehen werden. Diese Befugnis ist dem Bundesrat übertragen worden, damit die Erteilung der Rechtsfähigkeit im Reiche nach einheitlichen Grundsätzen erfolgt,[1]) ohne daß das Ermessen des Bundesrates, dessen Charakter als oberstes Reichsverwaltungsorgan in der Zuteilung dieser Befugnis ihren klaren Ausdruck findet, in irgendeiner Weise beschränkt wäre. Ist einem Innungsverbande durch Beschluß des Bundesrates die Rechtsfähigkeit verliehen, so haftet dem Gläubiger für alle Verbindlichkeiten des Innungsverbandes nur das Vermögen desselben.

Durch § 139 b RGewO. ist die Aufsicht über die Ausführung der Bestimmungen der Gewerbeordnung zum Schutze der Fabrikarbeiter besonderen, von den Landesregierungen zu ernennenden Beamten übertragen. Diese Beamten haben Jahresberichte über ihre amtliche Tätigkeit zu erstatten. Dem Bundesrate und dem Reichstag steht gemäß § 139 b Abs. 3 zit. Ges. ein Anspruch darauf zu, daß ihnen diese Jahresberichte oder Auszüge aus denselben vorgelegt werden.

---

findet sich bei Landmann-Rohmer, GewO. Bd. 1 S. 210. An dieser Stelle sei auch das in § 4 des Reichsgesetzes v. 21. 5. 1900 dem Bundesrat verliehene Recht erwähnt, die Prüfungsordnung für Patentanwälte zu erlassen.

[1]) vgl. v. Böttticher in Stenogr. Ber. des Reichstages 1886 S. 1721.

VIII. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des öffentlichen Gesundheitswesens.

§ 31.

Das Interesse, welches das Reich an der Förderung und Erhaltung der öffentlichen Gesundheit hat, findet in der Hauptsache seinen Ausdruck in polizeilichen Maßregeln. Für eine rein verwaltende Tätigkeit ist daher hier, wie auf dem Gebiete des Polizeiwesens überhaupt, wenig Raum. Aus diesem Grunde finden sich auch in den einschlägigen Reichsgesetzen nur ganz wenig Befugnisse des Bundesrates, die man als Verwaltungsbefugnisse bezeichnen könnte. Wohl sind ihm in vielen Gesetzen, z. B. dem Gesetz betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten v. 30. 7. 1900,[1]) dem Impfgesetz v. 8. 4. 1874,[2]) dem Schlachtvieh- und Fleischbeschaugesetz v. 3. 6. 1900[3]) u. a. m. einzelne Befugnisse überwiesen. Allein alle diese sollen den Bundesrat teils ausdrücklich zum Erlasse von allgemeinen Ausführungsbestimmungen in Form von Verwaltungsverordnungen veranlassen, enthalten also keine besonderen Rechte, teils sind sie Delegationen zum Erlaß von Rechtsvorschriften und schlagen infolgedessen in die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates gar nicht ein.

Eine Verwaltungsbefugnis besonderer Art erteilt dem Bundesrat das Süßstoffgesetz v. 7. 7. 1902,[4]) durch welches im Interesse der Volksgesundheit die Produktion des nährgehaltslosen Süßstoffes wesentlich eingeschränkt wurde. Nach § 11 dieses Gesetzes wird den Inhabern von Süßstoffabriken, die als solche schon vor dem 1. 1. 1901 betrieben worden sind und diese Fabrikation auch innerhalb der Zeit v. 1. 4. 1901 bis 1. 4. 1902 fortgesetzt haben, eine Entschädigung gewährt, die der Bundesrat festzusetzen hat. Für die Festsetzung dieser Entschädigung enthält Abs. 2 des § 11 zit. Ges. genauere Anweisungen, an die sich der Bundesrat zu halten hat. Seine Stellung ist in diesem Falle eine ähnliche wie sie z. B. die Distriktsverwaltungsbehörde in dem Enteignungsverfahren nach dem bayer. Zwangsenteignungsgesetze hat. Eine Beschreitung des Rechtsweges gibt es jedoch gegen die Feststellung der Entschädigungssumme durch den Bundesrat nicht.

Als eine an der Grenze zwischen Rechts- und Verwaltungs-

---

[1]) RGBl. 1900 S. 306.
[2]) RGBl. 1874 S. 32.
[3]) RGBl. 1900 S. 547.
[4]) RGBl. 1902 S. 253.

vorschrift stehende Befugnis des Bundesrates kann die Bestimmung des § 13 Abs. 2 des Gesetzes betr. die Bekämpfung der Reblaus v. 6. 7. 1904[1]) bezeichnet werden. Hiernach kann, falls sich die Unterdrückung der Reblaus in einer Gegend als nicht mehr durchführbar erweist, durch Beschluß des Bundesrates angeordnet werden, daß für diese Gegend einzelne Vorschriften des Gesetzes betr. die Bekämpfung der Reblaus außer Anwendung treten. Im Grunde enthält diese Bestimmung insofern, als sie den Bundesrat zur Aufhebung von Rechtsvorschriften ermächtigt, eine Delegation zum Erlaß von Rechtsverordnungen. Die Feststellung jedoch, daß die Unterdrückung der Reblaus in der betreffenden Gegend nicht mehr durchführbar sei, ist eine reine Verwaltungsfrage, deren Bejahung oder Verneinung in das administrative Ermessen des Bundesrates gestellt ist.

IX. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Versicherungswesens.

§ 32.

Die Verwaltungstätigkeit des Reiches auf dem Gebiete des Versicherungswesens hat zwei Seiten. Soweit das Versicherungsverhältnis auf privatem Vertrage beruht, den der Versicherungsnehmer mit der Versicherungsanstalt schließt, erschöpft sich die staatliche Mitwirkung in der Zulassung und der Beaufsichtigung der Versicherungsvereine und Versicherungsgesellschaften; dies ist der Fall bei dem sogen. Privatversicherungswesen. Unmittelbar verwaltende Tätigkeit entwickelt das Reich jedoch auf dem Gebiete der öffentlichen Arbeiterversicherung, wo als Versicherungsträger der Staat, ein Kommunalverband, eine öffentlichrechtliche Korporation oder eine öffentlichrechtliche Anstalt erscheint, wo also das Verhältnis zwischen dem Versicherten und dem Träger der Versicherung öffentlichrechtlicher Natur ist und vielfach durch gesetzlichen Versicherungszwang konstituiert ist.[2])

Entsprechend diesen beiden Prinzipien ergibt sich auf dem Gebiete der staatlichen Arbeiterversicherung ein größerer Wirkungskreis des Bundesrates zu Beschlüssen verwaltender Natur als auf dem Gebiete des Privatversicherungswesens, wo ihm in der Hauptsache nur eine bestimmte Mitwirkung an den aufsichtlichen Maßnahmen des Reiches zusteht.

---

[1]) RGBl. 1904 S. 261.

[2]) vgl. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 602 f.; Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 3 S. 262 ff.

I. Reichsgesetzliche Arbeiterversicherung.

Die umfassendste Verwaltungstätigkeit entwickelt der Bundesrat bei der Unfallversicherungsgesetzgebung. Maßgebend sind hier das Gewerbeunfallversicherungsgesetz,[1]) das Unfallversicherungsgesetz für Land- und Forstwirtschaft,[2]) das Bauunfallversicherungsgesetz[3]) und das Seeunfallversicherungsgesetz,[4]) alle in der Fassung nach dem Reichsgesetz v. 30. 6. 1900 bezw. im Texte der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 5. 7. 1900. Daneben haben aber noch die Bestimmungen der alten Unfallversicherungsgesetze insoweit Interesse, als sie auf Grund ihrer gebildeten Berufsgenossenschaften durch die neuen Gesetze übernommen wurden.

Die Träger der Unfallversicherung sind in der Regel Berufsgenossenschaften, wobei jedoch für die verschiedenen Betriebsarten verschiedene Einrichtungen bestehen.[5]) Die Mitwirkung des Bundesrates an der Bildung dieser Berufsgenossenschaften war und ist nun eine verschiedene.

Nach dem ursprünglichen Unfallversicherungsgesetz v. 6. 7. 1884 und dem Ausdehnungsgesetz v. 28. 5. 1885 konnte im Bereiche der industriellen Betriebe die Bildung der Berufsgenossenschaften entweder freiwillig auf dem Wege der Vereinbarung durch Beschluß konstituierender Generalversammlungen unter Zustimmung des Bundesrates und unter Mitwirkung des Reichsversicherungsamtes erfolgen (§§ 12—14 UVG.); für diejenigen Industriezweige aber, für welche auf diesem Wege eine Berufsgenossenschaft nicht freiwillig gebildet wurde, erfolgte die Errichtung durch Beschluß des Bundesrates zwangsweise (§ 75 UVG.). Gemäß § 2 des Gesetzes betr. die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze v. 30. 6. 1900 vollzieht sich die Bildung der Berufsgenossenschaften für diejenigen Gewerbezweige, welche durch § 1 GewUVG. der Unfallversicherung neu unterstellt sind, ebenfalls durch den Bundesrat nach Anhörung der beteiligten Gewerbezweige und Genossenschaften.

Auch die Bildung der Berufsgenossenschaften für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, welch erstere für bestimmte örtliche Bezirke errichtet wurden und sämtliche innerhalb dieser Bezirke vorhandenen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe umfassen, erfolgte gemäß §§ 18 f. des landwirtschaftlichen Ver-

---

[1]) RGBl. 1900 S. 335, 347, 585.
[2]) RGBl. 1900 S. 335, 573, 641.
[3]) RGBl. 1900 S. 335, 573, 698.
[4]) RGBl. 1900 S. 335, 573, 716.
[5]) vgl. Piloty, Das Reichsunfallversicherungsrecht Bd. 2 S. 315 ff.

sicherungsgesetzes v. 5. 5. 1886 durch den Bundesrat nach Anhörung des Reichsversicherungsamtes auf Grund von Vorschlägen der Landesregierungen. Eine ähnliche Mitwirkung stand dem Bundesrate bei der Bildung der sogen. Tiefbauberufsgenossenschaft hinsichtlich der Bauunfallversicherung und bei der Bildung der Seeberufsgenossenschaft hinsichtlich der Seeunfallversicherung zu.

Jede Berufsgenossenschaft muß ein Statut haben. Die Errichtung des Statutes erfolgte, nachdem die Feststellung des Umfanges der Berufsgenossenschaft vollendet war, durch Beschluß der Generalversammlung. Dieser Errichtungsbeschluß bedurfte der kuratelamtlichen Genehmigung des Reichsversicherungsamtes. Wurde die Genehmigung versagt, so konnte binnen einer Frist von vier Wochen nach Zustellung an den provisorischen Genossenschaftsvorstand Beschwerde an den Bundesrat stattfinden.[1]) Der Bundesrat hatte also in derartigen Fällen die rechtliche Stellung einer verwaltungsgerichtlichen Berufungsinstanz und hat diese Funktion auch noch nach dem Unfallversicherungsgesetz von 1900, falls eine neue Berufsgenossenschaft im Bedürfnisfalle zu bilden ist.

Die Berufsgenossenschaften, welche nach den zurzeit geltenden Unfallversicherungsgesetzen zu errichten waren, sind nunmehr gebildet, und die oben geschilderte Tätigkeit des Bundesrates bei der Errichtung der Berufsgenossenschaften gehört in der Hauptsache der Vergangenheit an. Es erschien jedoch eine Darlegung dieser umfassenden Verwaltungstätigkeit des Bundesrates, abgesehen von dem historischen Interesse, auch aus dem Grunde von Wert, weil sich aus den dem Bundesrat bei der Bildung der Berufsgenossenschaften zugekommenen Funktionen der Umfang seiner Tätigkeit bei der auch in der Gegenwart bedeutsamen Umbildung und Veränderung oder Auflösung der Berufsgenossenschaften erklärt. Denn nach erfolgtem Abschlusse der Organisation der Berufsgenossenschaften sind Änderungen in deren Bestande mit dem Beginn eines neuen Rechnungsjahres zulässig.[2]) Zu jeder derartigen Änderung hat der Bundesrat seine Genehmigung zu erteilen, und zwar sind im Gesetze folgende Arten von Abänderungen des Bestandes der Berufsgenossen-

[1]) §§ 20 Abs. 1—3, 92 UnfVG.; § 24 Abs. 1—3 LFUVG.; § 26 SUVG. Abs. 1—3.

[2]) § 52 GewUVG; § 62 LFUVG; § 14 BUVG. An der Seeberufsgenossenschaft sind Änderungen ausgeschlossen. Ihr gehören alle Versicherungsbetriebsarten des SUVG. an, und nur eine Änderung dieses Gesetzes kann Änderungen am Umfang der Genossenschaft bewirken. Ebensowenig ist die Neuerrichtung einer Berufsgenossenschaft im SUVG. vorgesehen.

schaften vorgesehen. Die Vereinigung mehrerer Genossenschaften erfolgt auf übereinstimmenden Beschluß der Genossenschaftsversammlungen mit Genehmigung des Bundesrates. Das Ausscheiden einzelner Gewerbszweige oder örtlich abgegrenzter Teile aus einer Genossenschaft vollzieht sich ebenfalls auf Beschluß der beteiligten Genossenschaftsversammlungen mit Genehmigung des Bundesrates. Dabei kann der Bundesrat die Genehmigung versagen, wenn durch Ausscheiden die Leistungsfähigkeit einer der beteiligten Genossenschaften in bezug auf die ihr obliegenden Pflichten gefährdet wird. Wird die Vereinigung mehrerer Genossenschaften oder das Ausscheiden einzelner Gewerbszweige oder örtlich abgegrenzter Teile aus einer Genossenschaft und die Zuteilung derselben zu einer anderen Genossenschaft auf Grund eines Genossenschaftsbeschlusses beantragt, dagegen von der anderen beteiligten Genossenschaft abgelehnt, so entscheidet auf Anrufen der Bundesrat. Er entwickelt in diesem Falle eine verwaltungsrichterliche Tätigkeit. Sollen einzelne Gewerbszweige oder örtlich abgegrenzte Teile aus einer Berufsgenossenschaft ausgeschieden und eine besondere Genossenschaft für dieselben errichtet werden, so sind dementsprechende Anträge nach Unterbreitung an die Genossenschaftsversammlungen dem Bundesrate zur Entscheidung vorzulegen.

Ebenso wie die Errichtung der Berufsgenossenschaften durch den Bundesrat sich vollzog, ist der Bundesrat auch befugt, Berufsgenossenschaften aufzulösen.[1]) Voraussetzung zur Auflösung ist, daß die Genossenschaften zur Erfüllung der ihnen gesetzlich auferlegten Verpflichtungen leistungsunfähig werden und ein bezüglicher Antrag des Reichsversicherungsamtes vorliegt. Die Auflösung erfolgt durch Beschluß des Bundesrates.

Dasselbe Verfahren wie es für die Errichtung des Genossenschaftsstatutes vorgeschrieben ist, findet auch seine Anwendung, wenn es sich um Abänderungen desselben handelt. Auch hier ist die Genehmigung des Reichsversicherungsamtes notwendig.

Wird diese versagt, so findet innerhalb eines Monates nach der Zustellung Beschwerde an den Bundesrat statt, der dann als Verwaltungsgerichtshof entscheidet.[2])

Besondere Verwaltungsfunktionen hat der Bundesrat auch hinsichtlich der Anlegung der Bestände der Berufsgenossenschaften.[3]) Im allgemeinen gilt hier die nach §§ 1806—1808

[1]) § 54 GewUVG.; § 64 LFUVG.; § 14 BUVG.; § 57 SUVG.
[2]) § 39 GewUVG.; § 40 LFUVG.; § 22 BUVG.; § 39 SUVG.
[3]) §§ 109, 110 GewUVG.; §§ 117, 118 LFUVG.; § 39 BUVG.; §§ 115, 116 SUVG.

BGB. „mündelsichere Anlegung“ als Prinzip. Doch kann die Landeszentralbehörde des Bundesstaates, in dessen Gebiete die Berufsgenossenschaft ihren Sitz hat, genehmigen, daß die Bestände derselben auch in Darlehen an Gemeinden und weitere Kommunalverbände angelegt werden; sie kann ferner anordnen, daß bei der Anlegung des Genossenschaftsvermögens einzelne Gattungen zinstragender Papiere nur zu einem näher zu bestimmenden Betrag erworben werden dürfen. Erstreckt sich der Bezirk der Genossenschaft auf Gebiete oder Gebietsteile mehrerer Bundesstaaten, so ist die Zustimmung der Zentralbehörden dieser Bundesstaaten notwendig. Kann ein Einverständnis zwischen den Bundestaaten nicht erzielt werden, so kann die Anrufung der Entscheidung des Bundesrates erfolgen, dessen Zustimmung die Zustimmung sämtlicher in Betracht kommenden Bundesstaaten ersetzt. Die Berufsgenossenschaften können jedoch einen Teil ihres Vermögens auch in anderer als der erwähnten Weise, insbesondere in Grundstücken anlegen. Soll von einer Genossenschaft aber mehr als der vierte Teil ihres Vermögens in dieser Weise angelegt werden, so bedarf sie außerdem der Genehmigung der Landeszentralbehörde, sofern sie einem Landesversicherungsamt unterstellt ist,[1]) im übrigen der Genehmigung des Bundesrates.

Über die gesamten Ergebnisse eines Rechnungsjahres ist nach Abschluß desselben vom Reichsversicherungsamt alljährlich eine Nachweisung aufzustellen. Diese ist im allgemeinen nur dem Reichstag vorzulegen, bezüglich der Seeberufsgenossenschaft gilt jedoch die Besonderheit, daß diese Nachweisung auch dem Bundesrate vorzulegen ist.[2])

Auch auf dem Gebiete der Invaliditäts- und Altersversicherung, welche durch das Invalidenversicherungsgesetz v. 13. 7. 1899[3]) geregelt ist, stehen dem Bundesrate eine Reihe von Verwaltungsbefugnissen zu. Träger der Versicherung sind hier die Versicherungsanstalten. Die Errichtung derselben erfolgt gemäß § 66 zit. Ges. nach Anordnung der Landesregierung mit Genehmigung des Bundesrates. Wird die Genehmigung versagt, so kann der Bundesrat seinerseits nach Anhörung der beteiligten Landesregierungen die Errichtung von Versicherungsanstalten anordnen. Den Sitz der Versicherungsanstalten bestimmt in der Regel die Landesregierung (§ 67 zit. Ges.). Falls bei der Er-

---

[1]) Landesversicherungsämter bestehen in Bayern, Württemberg, Baden, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Hessen und Reuß ä. L.

[2]) § 117 SUVG.; § 111 GewUVG.; § 119 LFUVG.; § 39 BUVG.

[3]) RGBl. 1899 S. 463.

richtung einer Versicherungsanstalt für mehrere Bundesstaaten oder Gebietsteile derselben eine Vereinbarung der Landesregierung nicht zustande kommt, so erfolgt die Bestimmung des Sitzes der Versicherungsanstalt durch den Bundesrat.

Wie bei dem Statute der Berufsgenossenschaften der Unfallversicherung bedarf auch gemäß § 72 Abs. 2 u. 3 zit. Ges. das Statut der Versicherungsanstalten der Genehmigung des Reichsversicherungsamtes, gegen deren Versagungen binnen einer Frist von vier Wochen vom Tage der Zustellung an den Vorstand ab die Beschwerde an den Bundesrat stattfindet, der endgültig entscheidet. Was für die Neuerrichtung des Statutes gilt, trifft auch gemäß § 72 Abs. 4 zit. Ges. für Abänderungen des Statutes zu.

Gemäß § 100 Abs. 1 zit. Ges. sind Veränderungen der Bezirke der Versicherungsanstalten zulässig. Sie bedürfen jedoch der Genehmigung des Bundesrates und müssen von dem Ausschuß einer beteiligten Versicherungsanstalt oder von der Regierung eines Bundesstaates, dessen Gebiet die Versicherungsanstalt ganz oder teilweise umfaßt, beantragt werden. Nähere, für den Bundesrat instruktionelle Maßnahmen sind in § 100 Satz 2 zit. Ges. enthalten.

Eine Befugnis, eine gesonderte Invalidenversicherung unter eigener Haftung zu begründen, kann gemäß § 11 zit. Ges. durch Beschluß des Bundesrates der Seeberufsgenossenschaft erteilt werden. Beschlüsse der Genossenschaft, durch welche eine derartige Einrichtung getroffen werden soll, ebenso die hierfür erlassenen Statuten und deren Abänderungen bedürfen der Genehmigung des Bundesrates. Auch bestimmt der Bundesrat gemäß § 13 zit. Ges. den Zeitpunkt, mit welchem die Errichtung in Wirksamkeit tritt.

Für jede versicherungspflichtige Person sind wöchentliche Beiträge zu entrichten, und zwar zur Hälfte auf Kosten des Arbeitgebers, zur Hälfte auf Kosten des Versicherten. Die für die Beitragswoche zu entrichtenden Beträge sind im Invalidenversicherungsgesetz nach Lohnklassen für die Zeit bis zum 31. 12. 1910 festgesetzt. Von da an obliegt es dem Bundesrat, sie für je zehn weitere Jahre nach den in § 22 Abs. 2 zit. Ges. festgelegten Prinzipien einheitlich festzusetzen. Die an die Versicherten zu zahlenden Renten sind teils von allen Versicherungsträgern gemeinsam, teils von den einzelnen Versicherungsträgern besonders aufzubringen. Hieraus ergibt sich der Sinn des in § 33 InvVG. aufgestellten Begriffes der Gemeinlast und der Sonderlast. Die Gemeinlast wird gedeckt durch $^3/_4$ sämtlicher Alters-

renten, die Grundbeträge der Invalidenrenten, die Rentensteigerungen infolge von Krankheitswochen und die Rentenabrundungen. Alle übrigen Verpflichtungen bilden die Sonderlast der Versicherungsanstalt.

Diesem Unterschied zwischen Gemeinlast und Sonderlast entspricht das Gemeinvermögen und das Sondervermögen der Versicherungsanstalten. Vom 1. 1. 1900 ab sind vier Zehntel aller Beiträge als Gemeinvermögen auszuscheiden; für den buchmäßigen Bestand desselben sind ihm von der Versicherungsanstalt Zinsen gutzuschreiben. Die Festsetzung ist Sache des Bundesrates, und zwar erfolgt sie von zehn zu zehn Jahren. Ergibt sich bei Ablauf dieser Zeit, daß das Gemeinvermögen zur Deckung der Gemeinlast nicht ausreicht oder nicht erforderlich ist, so hat der Bundesrat für den nächstfolgenden Zeitraum über die Höhe des für das Gemeinvermögen buchmäßig auszuscheidenden Teiles der Beiträge zwecks Ausgleichung der entstandenen Fehlbeträge oder Überschüsse zu beschließen. Falls das Sondervermögen einer Versicherungsanstalt Überschüsse über den zur Deckung ihrer Verpflichtungen dauernd erforderlichen Bedarf ergibt, so kann durch übereinstimmenden Beschluß des Vorstandes und des Ausschusses bestimmt werden, daß diese Überschüsse zu anderen als den im Gesetze vorgesehenen Leistungen im wirtschaftlichen Interesse der der Versicherungsanstalt angehörenden Rentenempfänger, Versicherten sowie deren Angehörigen verwendet werden sollen. Solche Beschlüsse bedürfen gemäß § 45 Abs. 2 InvVG. der Genehmigung des Bundesrates, die widerrufen werden kann, wenn das Sondervermögen der Versicherungsanstalt zur dauernden Deckung ihrer Verpflichtungen nicht mehr ausreicht. Ganz ähnliche Befugnisse wie bei der Anlegung der Bestände der Berufsgenossenschaften erteilt § 164 zit. Ges. dem Bundesrate hinsichtlich der Anlegung des Vermögens der Versicherungsanstalten; es braucht daher hierauf nicht näher eingegangen zu werden.

Die oberste Leitung der Unfall- und Invalidenversicherung steht dem Reichsversicherungsamte zu, an dessen Zusammensetzung der Bundesrat gewisse Rechte hat. Die Errichtung dieses Amtes erfolgte durch das Unfallversicherungsgesetz vom 6. 7. 1884 (§ 87); durch das Gesetz über die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze v. 30. 6. 1900 ist seine Zusammensetzung und Zuständigkeit geändert worden. Es besteht hiernach aus ständigen und 18 nichtständigen Mitgliedern. Der Präsident und die übrigen ständigen Mitglieder werden auf Vorschlag des Bundesrates vom Kaiser ernannt. Von den nicht ständigen Mitgliedern werden sechs vom Bundesrat, und zwar

mindesten vier aus seiner Mitte gewählt (Gesetz v. 30. 6. 1900 § 11). Die Formen des Verfahrens und den Geschäftsgang des Reichsversicherungsamtes regelt der Kaiser durch Verordnung, wozu gemäß § 19 Abs. 4 zit. Ges. die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist.

Im Gegensatz zu den übrigen Arbeiterfürsorgegesetzen enthält das Krankenversicherungsgesetz v. 15. 6. 1883 bezw. 10. 4. 1892, geändert durch Gesetz v. 30. 6. 1900 und 25. 5. 1903,[1]) keine besonderen Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates.

2. Private Versicherungsunternehmungen.

Privatunternehmungen, welche den Betrieb von Versicherungsgeschäften zum Gegenstande haben, unterliegen nach dem Gesetz v. 12. 5. 1901 über die privaten Versicherungsunternehmungen[2]) der staatlichen Beaufsichtigung. Die aufsichtsführende Reichsbehörde ist das Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherungen, das aus einem Vorsitzenden und der erforderlichen Anzahl von ständigen und nicht ständigen Mitgliedern besteht. Der Bundesrat hat ein Vorschlagsrecht bezüglich des Präsidenten und der ständigen Mitglieder, während die Ernennung durch den Kaiser erfolgt. Die nichtständigen Mitglieder dagegen hat der Bundesrat gemäß § 70 zit. Ges. zu wählen; ihre Zahl ist durch die kaiserliche Verordnung v. 23. 12. 1901 auf vier festgesetzt, durch Beschluß des Bundesrates kann aber die Zahl bis auf sechs erhöht werden.

Zur Mitwirkung bei der Aufsicht wird bei dem Amte ein aus Sachverständigen des Versicherungswesens bestehender Beirat gebildet, dessen Mitglieder auf Vorschlag des Bundesrates vom Kaiser auf fünf Jahre ernannt werden. Der Beirat besteht aus 40 Mitgliedern, doch kann der Bundesrat auf Antrag des Reichskanzlers die Erhöhung dieser Zahl bis auf 60 beschließen (kaiserl. Verordn. v. 23. 12. 1901 § 8). Gegen die Entscheidungen des Aufsichtsamtes für Privatversicherung ist in bestimmten Fällen Rekurs möglich, über welchen gemäß § 74 zit. Ges. das verstärkte Aufsichtsamt entscheidet in der Besetzung von drei Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden unter Zuziehung von zwei Mitgliedern des Versicherungsbeirates sowie eines richterlichen Beamten und eines Mitgliedes eines höchsten Verwaltungsgerichtshofes in einem deutschen Bundesstaat. Bezüglich der richterlichen Beamten und der Mitglieder höchster Verwaltungs-

[1]) RGBl. 1892 S. 417, 1900 S. 332, 1903 S. 233.
[2]) RGBl. 1901 S. 139.

gerichtshöfe steht dem Bundesrat ein Vorschlagsrecht zu; die Ernennung derselben für die Dauer ihres Hauptamtes erfolgt durch den Kaiser.

Auch ausländische Versicherungsunternehmungen, die im Inlande Versicherungsgeschäfte betreiben wollen, unterliegen, falls sie überhaupt zugelassen sind, der Aufsicht durch das Aufsichtsamt für Privatversicherung. Der Bundesrat kann gegen zugelassene ausländische Unternehmungen auf Antrag des Reichskanzlers die Untersagung ihres Geschäftsbetriebes gemäß § 91 zit. Ges. nach freiem Ermessen beschließen. Ausführungsorgan für einen solchen Beschluß ist das Aufsichtsamt für Privatversicherung.

Für die Aufsichtstätigkeit des Aufsichtsamtes für Privatversicherung haben die seiner Aufsicht unterstellten Versicherungsunternehmungen Gebühren zu entrichten in Form von Jahresbeiträgen. Die genaue Gesamtsumme dieser Gebühren hat gemäß § 81 Abs. 3 zit. Ges. der Bundesrat alljährlich zu bestimmen. Sie soll annähernd die Hälfte der im letzten Reichshaushaltsetat für das Amt festgesetzten, fortdauernden Ausgaben decken. Für die Berechnung der von den einzelnen Privatversicherungsunternehmungen zu entrichtenden Jahresbeiträge ist gesetzlich ein bestimmter Verteilungsmaßstab festgelegt, den der Bundesrat nach Anhörung des Versicherungsbeirates ändern kann.

Eine Art verwaltungsrechtlicher Entscheidung zu fällen, steht dem Bundesrat unter Umständen gemäß § 115 Abs. 2 zit. Ges. zu. Wenn auch die größeren Unternehmungen, deren Geschäftsbetriebe sich über die Grenzen eines Bundesstaates hinaus erstreckt, ausschließlich von der Reichsbehörde beaufsichtigt werden, so muß doch darauf gesehen werden, daß letztere in Fühlung mit den Landesbehörden bleibt, zu deren Kenntnis naturgemäß die Vorgänge auf dem Gebiete des Versicherungswesens am ehesten gelangen. Damit die Landesbehörden jederzeit übersehen können, welche Versicherungsunternehmungen in ihren Gebieten Geschäfte betreiben, hat gemäß § 115 zit. Ges. der Vorstand eines Versicherungsunternehmens den Zentralbehörden der Bundesstaaten, innerhalb deren der Betrieb stattfinden soll, Anzeige zu erstatten.[1]) Falls nun ein Versicherungsunternehmen seinen Betrieb auf einen Bundesstaat erstreckt, ohne seinen Sitz in dem Bundesstaat zu haben, so hat es auf Verlangen der Zentralbehörde dieses Staates einen Hauptbevollmächtigten zu bestellen unter der Voraussetzung, daß der Ge-

[1]) vgl. Manes, Das Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen 1901 S. 251 f.

schäftsbetrieb in diesem Staate von solchem Umfang werden soll, daß darnach die Bestellung eines Hauptbevollmächtigten sich rechtfertigt. Entsteht nun Streit zwischen der Landeszentralbehörde und dem Versicherungsunternehmen, ob diese Voraussetzungen gegeben sind, so entscheidet darüber der Bundesrat als höchste Instanz auf Grund der ihm vorzulegenden Nachweise.

X. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Militärwesens.

§ 33.

Für das Militärwesen bestehen im Bundesrate zwei dauernde Ausschüsse: der Ausschuß für das Landheer und die Festungen und der Auschuß für das Seewesen, der seiner ganzen Entstehung und Stellung nach nur für die Kriegsmarine bestimmt ist, während die Angelegenheiten der Handelsmarine in den Geschäftskreis des Ausschusses für Handel und Verkehr gehören. Diesen beiden Ausschüssen obliegt die Berichterstattung gegenüber dem Plenum des Bundesrates in allen das Landheer und die Festungen bezw. die Kriegsmarine betreffenden Angelegenheiten. Auf diesen Gebieten stehen dem Bundesrate eine Reihe von Verwaltungsfunktionen zu, von denen ein Teil an anderen Stellen bereits zu erörtern war.

Bezüglich des Festungswesens ist dem Bundesrat durch Art. 4 des Gesetzes betr. die Geldmittel zur Umgestaltung und Ausrüstung von deutschen Festungen v. 30. 5. 1873 [1]) bei Erweiterungen der Umwallungen von Festungen ein Entscheidungsrecht eingeräumt. Sofern sich nämlich in deutschen Reichsfestungen die für den öffentlichen Verkehr bestimmten Tore und Torbrücken im Laufe der Zeit als unzulänglich für diesen Verkehr erweisen, kann von den betreffenden Gemeinden ein Anspruch erhoben werden, daß diese Tore und Torbrücken, soweit ein fortifikatorisches Interesse nicht entgegensteht, auf Kosten des Reiches erweitert werden. Die Entscheidung darüber, ob und welche Erweiterungen im Interesse des Verkehres notwendig und fortifikatorisch zulässig sind, wird in letzter Instanz von dem Bundesrate, und zwar durch die vereinigten Ausschüsse für Handel und Verkehr und für das Landheer und die Festungen getroffen. Die Einnahmen und Ausgaben, die durch die Um-

[1]) RGBl. 1873 S. 123.

gestaltung oder auch Schleifung deutscher Reichsfestungen entstehen, werden auf den Reichshaushaltsetat gebracht. Eine Nachweisung der Überschreitung solcher Etats und der außeretatmäßigen Einnahmen und Ausgaben ist jedesmal spätestens in dem auf das Etatsjahr folgenden zweiten Jahre dem Bundesrat und dem Reichstag zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen. Einnahmen aus der Veräußerung entbehrlich werdender Festungsgrundstücke dürfen gemäß Art. 4 des Gesetzes v. 8. 7. 1872 [1]) nur unter Genehmigung des Bundesrates und des Reichstages verausgabt werden.

Im übrigen sind die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete des Militärwesens zugunsten des Kaisers als obersten Bundesfeldherrn sehr eingeschränkt. In den Reichsmilitärgesetzen ist in fast allen Fällen das Verwaltungsverordnungsrecht des Bundesrates nach Art. 7 Ziff. 2 RV. aufgehoben, indem von dem Vorbehalt des Art. 7 Ziff. 2 RV. „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist" in der Mehrzahl der auf das Heerwesen bezüglichen Reichsgesetze in der Art Gebrauch gemacht wurde, daß der Erlaß von Ausführungsverordnungen dem Kaiser und für Bayern dem König von Bayern übertragen ist.[2])

Nach § 37 RMilG. v. 2. 5. 1874 [3]) hat der Bundesrat einen Anspruch darauf, daß ihm alljährlich über die Ergebnisse des Militärergänzungsgeschäftes Mitteilungen gemacht werden. Die dem Bundesrat früher gemäß § 9 zit. Ges. zustehende Einwirkung auf die Verteilung des Rekrutenbedarfes ist durch Reichsgesetz v. 26. 5. 1893 [4]) gefallen.

Die dem Bundesrat in dem Gesetz über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden v. 13. 2. 1875 in der Fassung der Bekanntm. v. 24. 5. 1898 [5]) und in dem Gesetz über die Kriegsleistungen v. 3. 6. 1873 [6]) zugewiesenen Befugnisse stehen an der Grenze zwischen Verwaltungsfunktionen und Delegationen zum Erlaß von Rechtsverordnungen. Nach § 9 Ziff. 1 FriedensleistG. und § 12 Ziff. 1 KriegsleistG. obliegt dem Bundesrat die Festsetzung der für die geleisteten Vorspanne und Spann-

---

[1]) RGBl. 1872 S. 289.

[2]) Nur in dem Gesetz v. 27. 6. 1871 betr. die Pensionierung und Versorgung von Mititärpersonen usw. und in dem Gesetz v. 3. 6. 1873 findet sich eine derartige Einschränkung des Verordnungsrechtes des Bundesrates nicht.

[3]) RGBl. 1874 S. 45

[4]) RGBl. 1893 S. 185.

[5]) RGBl. 1875 S. 52, 1898 S. 360.

[6]) RGBl. 1873 S. 129.

dienste zu zahlenden Vergütungssätze. Bezüglich der Vergütungen für Naturalverpflegung im Frieden steht dem Bundesrat das Recht zu, bei außergewöhnlicher Höhe der Preise der Lebensmittel die gesetzlich festgelegten Sätze zeitweise für das ganze Bundesgebiet oder für einzelne Teile desselben zu erhöhen. Im Kriegsfalle kann der Bundesrat gemäß § 16 KriegsleistG., falls der Unterhalt für die bewaffnete Macht auf andere Weise nicht sicherzustellen ist, die Lieferung des Bedarfes an lebendem Vieh, Brotmaterial, Hafer und Stroh zur Füllung der Kriegsmagazine anordnen. Eine derartige Anordnung von sogen. Landlieferungen dürfte legislatorischer Natur sein, da sie einen Gesetzesbefehl an eine unbestimmte Zahl von Personen enthält; die diesbezügliche Ermächtigung des Bundesrates wendet sich an ihn nicht als Verwaltungs-, sondern als Gesetzgebungsorgan. Die Befugnisse des Bundesrates zur Feststellung von Militärtransporttarifen für die Eisenbahnen gemäß § 15 FriedensleistG. und § 29 KriegsleistG. wurden bereits oben erwähnt.

Auf die Militärrechtspflege bezieht sich das in §§ 80 u. 107 der Militärstrafgerichtsordnung v. 1. 12. 1898 [1]) enthaltene Vorschlagsrecht des Bundesrates bei der Besetzung der Ämter des Obermilitäranwaltes und der Militäranwälte, das Ernennungsrecht hat jedoch der Kaiser.

XI. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten.

§ 34.

Die Organe der Zentralverwaltung in auswärtigen Angelegenheiten des Reiches sind der Kaiser und der Reichskanzler mit dem ihm unterstellten auswärtigen Amte des Deutschen Reiches. Der Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten, den der Bundesrat gemäß Art. 8 Abs. 1 RV. aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei alljährlich besonders zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten bildet und in dem Bayern den Vorsitz führt, ist kein Organ der auswärtigen Verwaltung. Sein Zweck ist vielmehr der, die Verbindung zwischen Reich und Einzelstaaten auf dem Gebiete der auswärtigen Politik aufrechtzuerhalten durch Entgegennahme der auf auswärtige Angelegenheiten bezüglichen Mitteilungen der Reichsregierung.[2])

---

[1]) RGBl. 1898 S. 1189.

[2]) Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 2 S. 6; Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 230.

Der Bundesrat selbst hat aber auf diesem Gebiete vielfach eine verwaltende Tätigkeit zu entfalten. So ist er durch die Gesetze v. 11. 5. 1898,[1]) v. 23. 12. 1903,[2]) v. 20. 12. 1905,[3]) v. 16. 12. 1907[4]) und v. 13. 12. 1909[5]) ermächtigt worden, den Angehörigen und den Erzeugnissen des vereinigten Königreichs Großbritannien und Irland sowie den Angehörigen und den Erzeugnissen britischer Kolonien und auswärtigen Besitzungen diejenigen Vorteile einzuräumen, die seitens des Reiches den Angehörigen oder Erzeugnissen des meistbegünstigsten Landes gewährt werden. Die Gewährung der Meistbegünstigung an England gehört also auch zu den Befugnissen des Bundesrates auf dem Gebiete des Zollwesens, da ihr Inhalt die Einräumung aller Zollbegünstigungen und Zollbefreiungen auch an England ist, welche einem anderen Staate gewährt werden. Durch Gesetz v. 5. 2. 1910 betr. die Handelsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika[6]) ist dem Bundesrat die Befugnis zugewiesen, bei Einfuhr von Erzeugnissen der Vereinigten Staaten von Amerika in das deutsche Zollgebiet die Anwendung der in den geltenden Handelsverträgen zugestandenen Zollsätze in angemessenem Umfang zuzulassen. Falls jedoch von den Vereinigten Staaten von Amerika den Grundsätzen des Handelsabkommens v. 22. 4. und 2. 5. 1907[7]) nicht entsprochen wird oder die Vereinigten Staaten von Amerika durch Gesetze, Verträge mit dritten Staaten oder auf irgendeine andere Weise bezüglich des Warenaustausches zwischen dem Deutschen Reiche und den Vereinigten Staaten irgendwelche den gegenwärtigen Zustand zuungunsten Deutschlands verschiebende Änderungen veranlassen, so kann der Bundesrat nach seinem Ermessen die den Erzeugnissen der Vereinigten Staaten gewährten Begünstigungen ganz oder teilweise zurückziehen.

Im Bürgerlichen Gesetzbuch v. 18. 8. 1896 sind dem Bundesrat hinsichtlich der Erteilung der Rechtsfähigkeit an ausländische Vereine und Stiftungen gewisse Rechte verliehen. Nach § 23 zit. Ges. kann in Ermanglung besonderer reichsgesetzlicher Vorschriften die Rechtsfähigkeit an einen solchen Verein durch den Bundesrat verliehen werden. Zur Änderung der Satzung eines derartigen Vereines ist gemäß § 33 die Genehmigung des Bundes-

---

[1]) RGBl. 1898 S. 175.
[2]) RGBl. 1903 S. 315.
[3]) RGBl. 1905 S. 773.
[4]) RGBl. 1907 S. 771.
[5]) RGBl. 1909 S. 979.
[6]) RGBl. 1910 S. 783.
[7]) RGBl. 1907 S. 305.

rates erforderlich. Auch ist der Bundesrat gemäß § 44 zit. Ges. zur Entziehung der verliehenen Rechtsfähigkeit befugt. Nach § 80 ist die Genehmigung des Bundesrates nötig zur Entstehung einer Stiftung, welche ihren Sitz nicht in einem Bundesstaat hat.

In verschiedenen Reichsgesetzen sind dem Bundesrat völkerrechtliche Befugnisse eingeräumt, indem ihm das Recht erteilt wird, zu beschließen, daß gegen einen ausländischen Staat und dessen Angehörige ein Vergeltungsrecht zur Anwendung zu kommen hat. Diesbezügliche Bestimmungen finden sich im EG. z. BGB. Art. 31, im PatG. § 12, im Warenzeichengesetz § 22, in der KO. § 5 und im EG. z. ZPO. § 24.

Nach dem Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit v. 7. 4. 1900[1]) § 4 steht dem Bundesrat eine Mitwirkung bei der Bestimmung der Konsulargerichtsbezirke insofern zu, als diese nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Handel und Verkehr erfolgt. Soll die Konsulargerichtsbarkeit in Ländern, in denen ihre Ausübung durch Herkommen oder Staatsverträge gestattet ist, für bestimmte Gebiete außer Übung gesetzt werden, so ist die Zustimmung des Bundesrates zu der kaiserlichen Verordnung, welche diese Anordnung trifft, gemäß § 1 Abs. 2 zit. Ges. notwendig.[2])

Ein wichtiges Recht des Bundesrates enthält auch das Gesetz v. 3. 6. 1905 über die Bildung deutscher Kommunalverbände in den Konsulargerichtsbezirken.[3]) Gemäß § 1 dieses Gesetzes hat nämlich der Bundesrat die Befugnis, einer deutschen Niederlassung in einem Konsulargerichtsbezirke die Rechte eines Kommunalverbandes durch Beschluß zu verleihen. Diese Verleihung selbst erfolgt dann auf Grund einer vom Reichskanzler nach Anhörung der Beteiligten erlassenen Gemeindeordnung. Durch die Verleihung erlangt der Verband die Rechtsfähigkeit. Wie die Erteilung des Rechtes eines Kommunalverbandes an eine deutsche Niederlassung, so steht dem Bundesrat auch die Entziehung des verliehenen Rechtes zu. Dieselbe hat die Wirkung des Verlustes der Rechtsfähigkeit für die betreffende Niederlassung.

---

[1]) RGBl. 1900 S. 213.

[2]) In den Gesetzen v. 30. 3. 1874, v. 7. 6. 1880, v. 27. 7. 1883 und v. 6. 7. 1890 ist bezüglich der Konsuln in Ägypten, in Bosnien und der Herzegowina, in Tunis und in Samoa die gleiche Bestimmung ausdrücklich getroffen, deshalb, weil damals das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz v. 10. 7. 1879 eine Bestimmung wie § 1 Abs. 2 KonsGG. v. 7. 4. 1900 noch nicht enthielt.

[3]) RGBl. 1905 S. 541.

Nach § 8 des Gesetzes betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete v. 9. 3. 1888 in Abänderung des Gesetzes v. 17. 4. 1886 unter Abänderung durch Gesetz v. 2. 7. 1899[1]) und § 11 SchutzgebG. v. 25. 7. 1900[2]) hat der Bundesrat die Befugnis, auf Grund eines vom Reichskanzler genehmigten Statutes, deutschen Kolonialgesellschaften die Rechtsfähigkeit beizulegen, d. h. die Fähigkeit, unter ihrem Namen Rechte, insbesondere Eigentum und andere dingliche Rechte an Grundstücken zu erwerben, Verbindlichkeiten einzugehen, vor Gericht zu klagen und verklagt zu werden. Voraussetzung ist, daß es sich um deutsche Kolonialgesellschaften handelt, welche die Kolonisation der deutschen Schutzgebiete, insbesondere den Erwerb und die Verwertung von Grundbesitz, den Betrieb von Land- und Plantagenwirtschaft, den Betrieb von Bergbau, gewerblichen Unternehmungen und Handelsgeschäften in denselben zum ausschließlichen Gegenstand ihres Unternehmens und ihren Sitz entweder im Reichsgebiet oder einem Schutzgebiet oder einem Konsulargerichtsbezirk haben, oder denen durch kaiserliche Schutzbriefe die Ausübung von Hoheitsrechten in den deutschen Schutzgebieten übertragen ist. Von diesem Rechte der Verleihung der Rechtsfähigkeit kann der Bundesrat auch gegenüber solchen deutschen Gesellschaften Gebrauch machen, welche die gleichen Zwecke in dem Hinterlande eines deutschen Schutzgebietes oder in sonstigen dem Schutzgebiet benachbarten Bezirken verfolgen, vorausgesetzt, daß diese Gesellschaften ihren Sitz im Reichsgebiet, in einem Schutzgebiet oder einem Konsulargerichtsbezirk haben.

Anmerkung. Bei der eigenartigen Stellung als Reichsland, die Elsaß-Lothringen im Organismus des Reiches einnimmt und die sich insbesondere auch darin zeigt, daß es keine Mitgliedschaftsrechte, mithin auch keinen Sitz im Bundesrate hat, ergeben sich für die Verwaltung von Elsaß-Lothringen Besonderheiten.

Der Bundesrat, der einen eigenen Ausschuß für Elsaß-Lothringen bildet, hat insofern einen mitbestimmenden Einfluß auf die Verwaltung des Reichslandes, als die durch den Kaiser vorzunehmende Feststellung des jährlichen Landeshaushaltsetats gemäß § 1 des Gesetzes v. 2. 5. 1877 betr. die Landesgesetzgebung in Elsaß-Lothringen (RGBl. 1877 S. 491) an die Zustimmung des Bundesrates gebunden ist. Gemäß § 3 zit. Ges. obliegt dem Bundesrat in Gemeinschaft mit dem Landesausschusse die Entlastungserteilung bezüglich der Rechnungen über den Landeshaushaltsetat.

Außerdem hat der Bundesrat bezüglich der in der Landesverwaltung angestellten Beamten dieselben Funktionen auszuüben, welche ihm durch das Reichsbeamtengesetz hinsichtlich der Reichsbeamten zugewiesen sind. Das Gesetz v. 4. 7. 1879 betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens

---

[1]) RGBl. 1888 S. 75, 1886 S. 75, 1899 S. 365.
[2]) RGBl. 1900 S. 809.

(RGBl. 1879 S. 165) hat jedoch in § 8 die in den §§ 5, 39, 52 u. 68 des Beamtengesetzes normierten Befugnisse des Bundesrates dem Ministerium übertragen.

Ferner entscheidet der Bundesrat, der in dieser Beziehung an die Stelle des französischen Staatsrates getreten ist, über Rekurse wegen Mißbrauches in kirchlichen Angelegenheiten im Reichsland nach Vernehmung des Ausschusses für Justizwesen (Reichsgesetz v. 30. 12. 1871 § 9 Abs. 1). Durch Gesetz v. 25. 6. 1873 § 6 Abs. 2 ist dem Bundesrat das Recht der Abgrenzung der Wahlkreise in Elsaß-Lothringen übertragen; das gleiche Recht der Zuteilung zu einem Reichstagswahlkreis hat der Bundesrat übrigens auch hinsichtlich der Insel Helgoland durch Gesetz v. 15. 12. 1890.

In neuerer Zeit wurde vielfach gelegentlich der Erörterung der geplanten Erhebung Elsaß-Lothringens zum Bundesstaate die Behauptung aufgestellt, im Falle der Gewährung einer monarchischen Regierung obliege die Wahl des Landesherrn dem Bundesrat. Für diese Aufstellung fehlt zunächst jede gesetzliche Grundlage. Die Befugnisse des Bundesrates sind in der Reichsverfassung und den einschlägigen Reichsgesetzen genau umschrieben. Ein Recht des Bundesstaates zur Wahl des Monarchen eines neu zu bildenden Bundesstaates ist weder in der Verfassung noch in einem Reichsgesetz vorgesehen. Sollte der Bundesrat tatsächlich die Wahl vornehmen müssen, so bedürfte es vorher eines besonderen Reichsgesetzes, durch das ihm diese Funktion zugewiesen würde.

XII. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates auf dem Gebiete der Rechtspflege.

§ 35.

Wenn auch das Justizwesen an sich ein der Verwaltung ferner liegendes Gebiet ist, so sind zur Gewährleistung einer allen gerechten Anforderungen entsprechenden Rechtspflege doch nicht selten Verwaltungsmaßregeln, insbesondere organisatorischer Natur, notwendig. Derartige Verwaltungshandlungen sind vielfach dem Bundesrate zur Beschlußfassung zugewiesen, der zu diesem Zwecke einen eigenen Ausschuß für das Justizwesen bildet.

Der Anteil des Bundesrates an der Rechtspflege zeigt sich zunächst darin, daß er an der Ernennung der Beamten sowohl der Reichsjustizgerichte als auch der Reichsverwaltungs- und Reichsdisziplinargerichte beteiligt ist. So erfolgt nach dem Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung des Gesetzes betr. Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozeßordnung v. 17. 5. 1898 nach Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 20. 5. 1898[1]) gemäß § 127 die Ernennung des Präsidenten, der Senatspräsidenten und der Räte des Reichsgerichtes auf Vorschlag des Bundesrates durch den Kaiser. Ebenso hat der Bundesrat gemäß § 150 zit. Ges. bei der Besetzung der Ämter

[1]) RGBl. 1898 S. 371.

des Oberreichsanwaltes und der Reichsanwälte ein Vorschlagsrecht. Die gleiche Befugnis ist dem Bundesrat durch § 42 des Gesetzes v. 6. 6. 1870 über den Unterstützungswohnsitz[1]) erteilt, durch welches das Bundesamt für das Heimatwesen errichtet wurde als letzte Instanz in Streitigkeiten zwischen verschiedenen Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten über die öffentliche Unterstützung Hilfsbedürftiger, hinsichtlich der Besetzung der Stellen des Vorsitzenden und der Mitglieder dieses Amtes. Nach § 13 Abs. 2 PatG. v. 25. 5. 1877[2]) bezw. v. 7. 4. 1891 hat der Bundesrat ein Vorschlagsrecht bei der Ernennung der ständigen Mitglieder des Patentamtes. Über das gleiche Recht des Bundesrates bei der Ernennung der Beamten des Reichsversicherungsamtes wurde bereits oben gesprochen.

Während der Bundesrat hinsichtlich der Ernennung obiger Beamtenkategorien lediglich ein Vorschlagsrecht hat, an das der Kaiser formell nicht gebunden ist, steht ihm bezüglich der Beamten der Disziplinarkammern und des Disziplinarhofes eine materielle Entscheidung zu in der Form, daß er diese Beamten wählt, so daß der Kaiser auf die bloße Form der Ernennung der vom Bundesrat gewählten Individuen beschränkt ist.[3]) Dies ergibt sich aus § 93 RBG. v. 17. 5. 1907 in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 18. 5. 1907,[4]) wonach die Mitglieder der Disziplinarkammer und des Disziplinarhofes, d. h. der unständigen Gerichte für Disziplinarfälle von Reichsbeamten, für die Dauer der zur Zeit ihrer Ernennung von ihnen bekleideten Reichs- oder Staatsämter vom Bundesrat gewählt und vom Kaiser ernannt werden.

Auch die sonstige Organisation des Reichsgerichtes ist von verwaltenden Maßnahmen des Bundesrates beeinflußt. Nach § 141 GVG. wird der Geschäftsgang beim Reichsgericht durch eine Geschäftsordnung geregelt, welche das Plenum auszuarbeiten und dem Bundesrat zur Bestätigung vorzulegen hat.[5]) Mit Zustimmung des Bundesrates kann gemäß § 15 EG. z. GVG. auf Antrag eines Bundesstaates durch kaiserliche Verordnung die Verhandlung und Entscheidung derjenigen Sachen, welche nach den bisherigen

---

[1]) RGBl. 1870 S. 360.
[2]) RGBl. 1877 S. 501.
[3]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 240.
[4]) RGB. 1907 S. 245.
[5]) Auch das Geschäftsregulativ des Bundesamtes für das Heimatwesen bedarf nach § 45 des Gesetzes v. 6. 6. 1870 der Bestätigung des Bundesrates, ebenso die Geschäftsordnung des Patentamtes nach § 17 PatG. v. 7. 4. 1891 und die Geschäftsregulative der Disziplinarbehörden nach § 92 RBG. vom 17. 5. 1907.

Prozeßgesetzen von dem obersten Landesgericht zu erledigen gewesen wären, dem Reichsgericht überwiesen werden. Zur Erledigung derartiger dem Reichsgericht zugewiesener Sachen können gemäß § 16 zit. Ges. mit Zustimmung des Bundesrates durch kaiserliche Verordnung Hilfssenate beim Reichsgericht gebildet werden. Auch zur Zuweisung der Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden an das Reichsgericht ist gemäß § 17 zit. Ges. die Zustimmung des Bundesrates notwendig. Desgleichen erfordert § 98 GKG. v. 18. 6. 1878[1]) die Zustimmung des Bundesrates, wenn durch kaiserliche Verordnung für das Verfahren vor dem Reichsgericht Befreiung von Gebühren gewährt werden soll.

Für die Zeit, ehe ein gemeinsames Bürgerliches Gesetzbuch im Deutschen Reiche galt, bestimmte § 114 RAO. v. 1. 7. 1878,[2]) daß die Landesjustizverwaltung mit Zustimmung des Bundesrates, wenn in dem Bezirk eines nur einem Bundesstaate angehörigen Oberlandesgerichtes das System des französischen Rechtes und am Sitze einzelner Landgerichte ein anderes System des bürgerlichen Rechtes bestand, oder wenn das umgekehrte Verhältnis obwaltete, die bei diesen Landgerichten zugelassenen Rechtsanwälte in den daselbst verhandelten Prozessen bis zur Einführung eines gemeinschaftlichen Bürgerlichen Gesetzbuches zur Vertretung der Parteien auch bei dem Oberlandesgericht zulassen konnte. In Art. 10 Einführungsgesetz zu dem Gesetz betr. Änderungen zur Zivilprozeßordnung v. 17. 5. 1898[3]) wurde jedoch ausgesprochen, daß mit Zustimmung des Bundesrates die auf Grund des § 114 RAO. gestattete Zulassung von Rechtsanwälten bei einem Oberlandesgerichte auch nach Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches in Wirksamkeit bleiben könne.

Auch in einzelnen Reichsjustizgesetzen werden dem Bundesrat bestimmte Verwaltungsbefugnisse zugewiesen. Nach dem Handelsgesetzbuch v. 10. 5. 1897[4]) § 180 Abs. 2 kann er Ausnahmen von dem Grundsatz zulassen, daß die Aktien auf einen Betrag von mindestens 1000 Mk. gestellt werden müssen. Für ein gemeinnütziges Unternehmen kann nämlich im Falle eines besonderen örtlichen Bedürfnisses der Bundesrat die Ausgabe von Aktien, die auf den Namen lauten, zu einem geringeren, jedoch mindestens 200 Mk. erreichenden Betrage zulassen. Die gleiche Genehmigung kann der Bundesrat erteilen, wenn für ein

---

[1]) RGBl. 1878 S. 141.
[2]) RGBl. 1878 S. 177.
[3]) RGBl. 1898 S. 332.
[4]) RGBl. 1897 S. 219.

Unternehmen das Reich, ein Bundesstaat oder ein Kommunalverband oder eine sonstige öffentliche Körperschaft auf die Aktien einen bestimmten Ertrag bedingungslos und ohne Zeitbeschränkung gewährleistet hat.

Die im Bürgerlichen Gesetzbuche enthaltenen Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates (§§ 23, 33, 34, 44, 80 BGB.; Art. 10 EG. z. BGB.) sind bereits an anderer Stelle erwähnt worden.

Im Gesetz betr. die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften v. 20. 5. 1898[1]) sind dem Bundesrat bezüglich der Revision der Einrichtungen und der Geschäftsführung der Genossenschaften besondere Rechte verliehen. Die Genossenschaften können sich nämlich gemäß §§ 54 ff. zit. Ges. zu einem Verband zusammenschließen, dem das Recht verliehen werden kann, den Revisor zu bestellen. Die Verleihung dieses Rechtes erfolgt, wenn der Bezirk des Verbandes sich über mehrere Bundesstaaten erstreckt, durch den Bundesrat.

Anhang. Außer den in vorstehenden 12 Kapiteln erörterten Kategorien von Verwaltungsbefugnissen des Bundesrates enthalten die nachfolgenden Reichsgesetze noch spezielle Funktionen desselben, welche sich in obiges System nicht eingliedern lassen.

Nach dem Reichsgesetz v. 4. 5. 1874 (RGBl. 1874 S. 43) § 4 unterliegt die Neuerwerbung der Staatsangehörigkeit von Personen, welche wegen unbefugter Ausübung von Kirchenämtern die Staatsangehörigkeit verloren haben, der Genehmigung des Bundesrates.

Gemäß § 1 des Gesetzes zum Schutze des Genfer Neutralitätszeichens v. 22. 3. 1902 (RGBl. 1902 S. 125) darf das in der Genfer Konvention zum Neutralitätszeichen erklärte rote Kreuz auf weißem Grunde sowie die Worte „Rotes Kreuz" zu geschäftlichen Zwecken sowie zur Bezeichnung von Vereinen oder Gesellschaften oder zur Kennzeichnung ihrer Tätigkeit nur auf Grund einer besonderen Erlaubnis gebraucht werden. Die Grundsätze festzusetzen, nach welchen diese Erlaubnis von den Landeszentralbehörden erteilt werden kann, obliegt dem Bundesrat.

Das neue Reichsbeamtengesetz v. 17. 5. 1907 (RGBl. 1907 S. 245) enthält neben einzelnen ausdrücklichen Anweisungen an den Bundesrat zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen auch verschiedene spezielle Verwaltungsbefugnisse. Ein Teil davon wurde bereits bei der Erörterung der Organisation der Disziplinargerichte erwähnt. Außerdem hat gemäß § 5 zit. Ges. der Bundesrat die Befugnis, diejenigen Beamten zu bestimmen, an welche ausnahmsweise der Gehalt nicht monatlich, sondern vierteljährlich ausgezahlt werden soll. Nach § 39 zit. Ges. steht dem Bundesrat ein Recht der Pensionsbewilligung zu an Beamte, welche vor Vollendung des zehnten Dienstjahres dienstunfähig und deshalb in den Ruhestand versetzt werden aus Gründen, welche an und für sich keinen gesetzlichen Anspruch auf ein Ruhegehalt gewähren. In solchem Falle hat der Bundesrat die Bedürftigkeit zu prüfen und kann dann die Pension entweder auf bestimmte Zeit oder auf Lebensdauer bewilligen. In §§ 51, 52 zit. Ges. und § 1 des Gesetzes betr. die Rechtsverhältnisse der kaiserlichen Beamten in den Schutzgebieten v. 31. 5. 1887 (RGBl. 1887 S. 211) sind dem Bundesrat besondere Befugnisse

[1]) RGBl. 1898 S. 810.

hinsichtlich der Bestimmung gegeben, in welcher Weise im Ausland verbrachte Dienstjahre bei der Pensionierung von Reichsbeamten in Anrechnung zu bringen sind. Die Pensionierung eines Beamten, der eine kaiserliche Bestallung erhalten hat, erfolgt im Einvernehmen mit dem Bundesrate durch den Kaiser. In betreff der übrigen Beamten steht die Entscheidung über die Versetzung in den Ruhestand der obersten Reichsbehörde zu. Jedoch kann auch hier eine Verwaltungstätigkeit des Bundesrates insofern in Frage kommen, als gegen diese Entscheidung dem Beamten die Möglichkeit des Rekurses an den Bundesrat offensteht, der dann hierüber verwaltungsrichterlich entscheidet. Falls ein Beamter vor dem Zeitpunkt, mit welchem normalerweise die Pensionsberechtigung für ihn eingetreten sein würde, dienstunfähig geworden ist, so kann er in der Regel gemäß § 68 Abs. 1 zit. Ges. gegen seinen Willen, nur unter Beobachtung derjenigen Formen, welche für das förmliche Disziplinarverfahren vorgeschrieben sind, in den Ruhestand versetzt werden. Wird es jedoch von der obersten Reichsbehörde für angemessen befunden, dem Beamten eine Pension zu dem Betrage zu bewilligen, welche ihm bei Erreichung des vorgedachten Zeitpunktes zustehen würde, so kann die Pensionierung nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen erfolgen. Zu einer derartigen Entscheidung der obersten Reichsbehörde ist jedoch die Zustimmung des Bundesrates notwendig.

Schluß.

§ 36.

Die vorstehenden Darlegungen lassen ersehen, in welch weitem Umfang der Bundesrat an der Reichsverwaltung beteiligt ist. Die landläufige Übung, die Haupttätigkeit des Bundesrates in seiner gesetzgeberischen Funktion zu finden, mag richtig sein, wenn man seine Befugnisse an der einschneidenden Bedeutung, die sie für die Wohlfahrt des Reiches haben, messen will. Beurteilt man jedoch die Tätigkeit des Bundesrates nach der quantitativ und dauernd von ihm geforderten Arbeitsleistung, so kann kaum mehr zweifelhaft bleiben, daß seine Verwaltungstätigkeit in dieser Hinsicht die legislatorischen Funktionen überwiegt. Der Grund dafür liegt darin, daß es eine prinzipielle Abgrenzung der Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates überhaupt nicht gibt und diese vielmehr von Jahr zu Jahr fast durch jedes neue Gesetz eine dauernde Vermehrung erfahren haben und weiter erfahren werden.

Wenn nach außen hin diese vom Bundesrat bewältigte umfassende Verwaltungstätigkeit noch selten ihre gebührende Würdigung gefunden hat, so liegt dies daran, daß man den Bundesrat sich stets als das vor Augen stellte, was er im Norddeutschen Bunde und bei der Reichsgründung war, und nicht als das, was er bei dem steten Kulturfortschritt im Reiche geworden ist. Aber gerade der Umstand, daß der Bundesrat die ihm gesetzlich zugewiesenen Verwaltungsfunktionen bis jetzt erfüllen konnte, ohne die Außenwelt ahnen zu lassen, welche Fülle von Arbeit auch auf diesen Gebieten in dem komplizierten Organismus alljährlich und alltäglich bewältigt werde, ist ein Beweis dafür, daß es dem Bundesrate gelungen ist, die in dieser Beziehung an ihn gestellten Anforderungen in einer zu keinem Tadel Anlaß gebenden Weise zu erfüllen.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.